



Вологодский научно-координационный центр
Центрального экономико-математического института
Российской академии наук

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Научные труды

В 3 частях

Вологда • 2005

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Научные труды
В 3 частях

ЧАСТЬ I

СТАНОВЛЕНИЕ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Вологодская область: движение к рынку
Стратегия развития региона
Региональная стратегия экономического роста – 2015

ЧАСТЬ II

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Модернизация промышленного сектора региона
Организационно-экономические основы модернизации
промышленности региона
Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы
Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения
Управление перспективным развитием муниципальных образований
городского типа

ЧАСТЬ III

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Трудовой потенциал региона: состояние и развитие
Социальная ситуация в регионе: некоторые тенденции и перспективы
Социальная ситуация в регионе и потребительские настроения населения
Состояние здоровья населения региона: тенденции и перспективы
Формирование здоровья детей: от роддома до школы (итоги 7 лет исследований)
Проблемы психического здоровья населения

ББК 65.011(2Рос–4Вол)
Т76

Публикуется по решению
Ученого совета ВНКЦ
ЦЭМИ РАН

**Тенденции и проблемы развития региона: Научные труды: В 3 ч.
Ч. II: Территориальные проблемы экономического и социального
развития.** – Вологда: Вологодский научно-координационный центр Цент-
рального экономико-математического института РАН. – 750 с.: ил.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Владимир Александрович Ильин (руководитель)
Михаил Федорович Сычев (зам. руководителя)
Константин Анатольевич Гулин, Алексей Николаевич Зуев
Галина Валентиновна Леонидова, Михаил Михайлович Поляков
Тамара Витальевна Ускова

В издании, приуроченном к 15-летию Вологодского НКЦ ЦЭМИ РАН, публикуются научные труды, выполненные в ВНКЦ, по проблемам и перспективам экономического и социального развития Вологодской области и других регионов Европейского Севера РФ.

Предназначается работникам органов власти и управления регионального и муниципального уровней, руководителям предприятий и организаций, научным сотрудникам, преподавателям, студентам, аспирантам.

ISBN 5-93299-075-9 (общ.)
ISBN 5-93299-082-1

© Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН, 2005

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современная экономика предстает в форме «матрешки» с большим числом «вложенных» друг в друга и взаимодействующих друг с другом пространственных социально-экономических кластеров. Одним из таких кластеров является регион. Границы регионов формируются под влиянием разнообразных факторов и обстоятельств – географических, исторических, социальных, политических, административных, финансово-экономических и многих других. Их взаимодействие определяет масштабы регионального хозяйства, систему организации регионального воспроизводства и его результативность.

Глубокие изменения, происходящие в России в ходе рыночных трансформаций, заставляют по-новому взглянуть на пространственные аспекты регионального развития. Они становятся все более значимыми с усилением самостоятельности регионов в проведении экономической и социальной политики. Идет процесс формирования новых функций и технологий регионального управления. Выявляются важные черты территориальной специфики реструктуризации экономики, приоритеты инвестиционной и инновационной политики. Определяются слагаемые конкурентного поведения региона. Меняются методы формирования его бюджета, система межбюджетных

отношений с федеральным центром. Внедряется новый инструментарий оценки текущего состояния и получения прогнозных уровней экономической безопасности. На первый план выходит комплексное, сбалансированное развитие всех отраслей регионального хозяйства, обеспечивающее прирост благосостояния населения. Целевой задачей в рамках научной оценки потенциала территории выступает определение полноты его реализации с точки зрения соответствия имеющегося конкретного ресурсного наполнения потребностям текущей и перспективной деятельности.

* * *

В настоящей, второй, части научных трудов Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН представлены исследования, посвященные анализу и проблематике пространственного развития Вологодской области.

Открывает сборник работа д.э.н., профессора В.А. Ильина «Модернизация промышленного сектора региона». В ней проводится анализ последствий экономических реформ для различных секторов региональной индустрии; рассматривается состояние промышленного производства и его рыночного потенциала в первой половине 1990-х годов. На этой основе дается характеристика задач, которые могут обеспечить переход промышленности на траекторию поступательного высокоэффективного экономического роста. Большое внимание уделяется вопросам совершенствования производственной инфраструктуры, ее технико-технологического перевооружения. В работе подчеркивается, что только инновационный путь развития обеспечит повышение конкурентоспособности промышленности региона.

Продолжает данную тематику монография Л.Г. Иогмана «**Организационно-экономические основы модернизации промышленности региона**». В ней излагаются результаты исследования процессов модернизации промышленности на восстановительном этапе рыночных трансформаций. Выявляются тенденции последних лет в функционировании промышленности Вологодской области, современные наиболее актуальные финансово-экономические, организационные и правовые проблемы ее развития. Рассматриваются резервы и возможности ускорения развития региональных промышленных комплексов области. Значительное внимание уделено роли региональных и муниципальных органов власти и управления в обеспечении роста эффективности промышленности.

В работе «**Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы**», выполненной коллективом авторов, рассматривается значение бюджетов и внебюджетных общественных фондов различного уровня в решении экономических и социальных проблем регионального развития. Оценивается состояние основных факторов формирования, использования и оптимизации расходов финансовых ресурсов областного и муниципальных бюджетов. Предлагается инструментальный состав и способы организации мониторинга региональной системы общественных финансов.

В работе Г.С. Изотовой «**Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения**» рассматриваются теоретико-методологические и методические аспекты обеспечения бюджетной безопасности региона. Определены показатели и критерии бюджетной безопасности, обоснованы методы ее повышения. Значительное место в работе уделено вопросам совершенствования межбюджетных отношений, организации планирования и прогнозирования развития региональной бюджетной системы.

Монография А.С. Якуничева «Управление перспективным развитием муниципальных образований» освещает проблему перехода муниципальных образований городского типа к стратегическому управлению. Автор доказывает, что в рыночных условиях хозяйствования стратегическое управление является наиболее адекватным механизмом управления социально-экономическими процессами в территориальных образованиях. В работе рассматриваются методы формирования перспективного плана развития, формы участия хозяйствующих субъектов и населения в процессе реализации городских проектов и программ.

В целом можно сказать, что настоящий том представляет проблемы и задачи, разрешение которых должно способствовать выполнению регионами миссии формирования воспроизводственного механизма, обеспечивающего оптимизацию взаимодействия всех уровней региональной экономики, синтез эффективности и сбалансированности, образующий суть устойчивого развития.

В.А. ИЛЬИН

**МОДЕРНИЗАЦИЯ
ПРОМЫШЛЕННОГО СЕКТОРА
РЕГИОНА**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР
ЦЭМИРАН

В.А. ИЛЬИН

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО
СЕКТОРА РЕГИОНА**



Вологда 1998

ГЛАВА I

СОСТОЯНИЕ И ДИНАМИКА ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ. ЗАДАЧИ МОДЕРНИЗАЦИИ

1.1. Общая характеристика промышленного потенциала области

Известно, что Вологодская область относится к числу тех территориально-административных структур, где характер экономики определяется промышленным производством при умеренном развитии сельского хозяйства. Промышленность производит основную часть внутреннего регионального продукта (до 80%), а технологии, применяемые в ее ведущих отраслях, свидетельствуют об уровне научно-технического прогресса в области и уже имеющихся на сегодняшний день предпосылках модернизации экономики.

Основная структура промышленного потенциала Вологодской области сложилась в советский период и была представлена следующими отраслями: энергетикой, черной металлургией, химическим производством, машиностроением и металлообработкой, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью, производством стройматериалов, легкой и пищевой индустрией. Вологодская область располагает также развитым военно-промышленным комплексом.

Индустриальное развитие области шло сначала по пути организации переработки местной сельскохозяйственной продукции. Затем оно было связано с наращиванием заготовок леса и переработки древесины.

Однако наиболее продвинуло область в индустриальном развитии использование ее возможностей для металлургической и химической переработки минерального сырья, добыча которого в Северном экономическом районе в советский период истории непрерывно наращивалась. Во второй половине XX века в городе Череповце были созданы крупные мощности по производству продукции черной металлургии, использующие запасы железных руд Кольского полуострова, Карелии и коксующихся углей Печорского бассейна. Построены крупнейшие в Европе предприятия по производству минеральных удобрений на базе хибинских апатитов.

В годы индустриализации сформировался лесопромышленный комплекс области. Достаточная рентабельность его функционирования позволяла конструктивно решать основные вопросы его технической модернизации.

В целом опережающими темпами развивались такие отрасли, как черная металлургия, производство фосфорных и азотных удобрений, лесопиление и деревообработка. Но отраслевая структура в 1980 – 1990 гг. не подвергалась заметной диверсификации, и ведущая роль в промышленности области принадлежала производству средств производства, на долю которых в 1990 г. приходилось 82,7% (производство средств потребления – 17,3%)¹.

Несмотря на провозглашенный в то время в стране курс на максимальное увеличение выпуска предметов потребления, за 1980 – 1990 гг. он в натуральном выражении возрос только на 13,7%, а выпуск средств производства увеличился почти на треть².

Тенденция к росту производства средств производства обеспечивалась расширением основных производственных фондов. В итоге в черной металлургии, химической промышленности, машиностроении было сконцентрировано более половины установленных во всем народном хозяйстве механизированных и три четверти автоматических линий.

С середины 70-х годов в промышленности области, как и во всей стране, началось заметное снижение фондоотдачи. Так, на промышленных предприятиях области за пятилетие (1981 – 1985 гг.) среднегодовые темпы снижения уровня фондоотдачи составляли 2,2%, в следующую пятилетку – 2,9%; замедлился и процесс модернизации производства. Достаточно сказать, что коэффициент обновления основных производственных фондов в 1990 г. был равен 4,9% вместо 11% в 1980 г.

В этих условиях немало средств тратилось на капитальный ремонт и сохранение фондов, уже имевших сроки эксплуатации, превышающие рациональные нормы. Но самым существенным изъяном в промышленности области являлось нарастающее в большинстве отраслей отставание качества выпускаемой продукции от мирового уровня.

¹ Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – М., 1995. – С. 41.

² Там же.

Таким образом, наиболее назревшими проблемами к началу 90-х годов в промышленности были:

- необходимость изменения структуры промышленного производства в пользу отраслей, выпускающих потребительские товары;
- поиск путей резкого повышения технического уровня производственного оборудования и качества продукции;
- внедрение хозяйственных механизмов, обеспечивающих усиление восприимчивости к достижениям научно-технического прогресса, повышение мобильности производственного потенциала промышленных предприятий.

Решение этих сложнейших по своему содержанию задач требовало высокой степени согласованности конкретных шагов и всех основных элементов промышленной политики – технических, экономических, организационных, социальных.

Между тем в ходе проводимых в последние годы экономических преобразований на пути к рынку функционирование промышленности чрезвычайно осложнилось.

Смягчение централизованных рычагов ценообразования на выпускаемую предприятиями продукцию уже в 1991 г. дало номинальную денежную оценку ее объемов, превышавшую уровень 1990 г. в 2,4 раза. Но поистине галопирующий взлет денежной оценки выпуска промышленной продукции произошел в 1992 г. в связи с официально объявленным курсом на либерализацию цен. Суммарная денежная оценка реализованной продукции, работ и услуг в целом за 1992 г. увеличилась в сравнении с 1991 г. в 17,6 раза. Оптовые цены производителей промышленной продукции в декабре 1992 г. были выше, чем в декабре 1991 г., в 31 раз. Наиболее высокие темпы роста имели место в черной металлургии – в 42 раза, в производстве минеральных удобрений – в 39 раз, в пищевой промышленности – в 34 раза. Более умеренным относительно этих показателей было увеличение цен на продукцию машиностроения, лесопромышленного комплекса, на стройматериалы – в среднем в 14–19 раз. Менее всего рост цен проявился в легкой промышленности – в 5,7 раза. Резкое удорожание топлива, электроэнергии, сырья и материалов провоцировало и рост цен на продукцию других отраслей. Особенно это имело отношение к крупным предприятиям, обладавшим монополией

на отдельные виды продукции. Практика Вологодской области в этой сфере подтверждает выводы, сделанные по данным проведенного ЦЭМИ АН СССР в 1989 г. анализа распределения продукции производственно-технического назначения (всего 8 тыс. наименований) по пяти бывшим комплексам Госснаба СССР. В четырех из пяти комплексов (машиностроительный, металлургический, химико-лесной, строительный, социальная сфера) свыше половины исследованных ассортиментных позиций производилось на трех и менее предприятиях; в машиностроении 87% из 5885 наименований продукции выпускалось на одном предприятии¹.

Но, пожалуй, самым деструктивным фактором явилось обвальное, в режиме «шока» разрушение хозяйственных связей, вызванное дезинтеграцией Советского Союза и отменой централизованного механизма госзаказов, распределения и поставок продукции.

В условиях высокой степени огосударствления попытка тотального ухода государства из экономики привела лишь к тому, что вся реальная ответственность за положение дел в народном хозяйстве была перенесена с федерального уровня на региональный и местный. В этих условиях на регионы, в том числе Вологодскую область, была возложена главная ответственность за решение не только собственно региональных (экология, инфраструктура), но и многих общих проблем российской экономики: преодоление структурного кризиса (конверсия), прекращение декапитализации, новая социально-экономическая политика и т.д.² Исследования, о которых шла речь на Российской конференции «Безопасность и устойчивое развитие регионов» (Воронеж, 1997), показывают, что в 90-е годы продолжается углубление региональных различий по уровню социально-экономического развития. Ранее единый хозяйственный комплекс нивелировал региональные различия территориальным разделением труда.

¹ Экономические реформы в России. Итоги первых лет. 1991 – 1996 гг.: Коллект. монография. – М.: Наука, 1997. – С. 40.

² Последнее представляло очень сложную задачу. Как пишет академик А.Г. Аганбегян, «система доходов и заработной платы населения оставалась в нашей стране во многом прежней, т.е. советской. Она ничего общего не имеет с принципами рыночной экономики, находится в вопиющем противоречии с уже появившимися на практике элементами рыночной экономики» (Российский социально-политический вестник. – 1998. – №1. – С. 5).

В Вологодской области 1990 год стал переломным для судеб местной промышленности – началось быстрое сворачивание ее масштабов.

Для наглядности обратимся к графику, показывающему динамику производства промышленной продукции в 1980 – 1990 гг. (рис. 1).

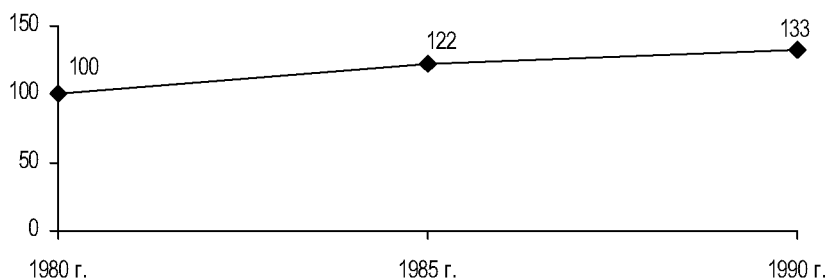


Рис. 1. Динамика производства промышленной продукции Вологодской области в 1980 – 1990 гг. (1980 г. = 100%)

Источник: Расчеты ВНКЦ РАН, основанные на официальной областной статистике.

На рисунке прослеживаются сравнительно высокие темпы роста промышленного производства: 1980 – 1985 гг. – 22% и в 1985 – 1990 гг. – 33% от уровня 1980 г. Из этого следует, что за рассмотренный период оно развивалось весьма динамично, но темпы роста после 1985 г. выявили хотя еще и слабую, но тенденцию к понижению. Она резко проявилась в 1992 г., когда все отрасли промышленности снизили выпуск продукции в натуральном выражении. В наибольшей степени подобного рода спад производства произошел на предприятиях, выпускающих минеральные удобрения, – на 25%, в легкой промышленности – на 22%, пищевой индустрии – на 19%, в машиностроении – на 14%. Более устойчивым оказалось положение в черной металлургии, где спад составил 4%, и в лесопромышленном комплексе – 5%. Оптовые цены на продукцию промышленных отраслей к декабрю 1993 г. выросли по сравнению с адекватным периодом 1992 г. в 10,1 раза, в том числе: в черной металлургии и лесной промышленности – в 9 раз, машиностроении – 11 раз, в химической промышленности – в 10 раз. Более чем в 9 раз выросли цены на продукцию пищевой промышленности.

Начиная с 1990 г., в связи с экономическим кризисом, положение в промышленности области вступило в полосу глубокого спада (рис. 2).

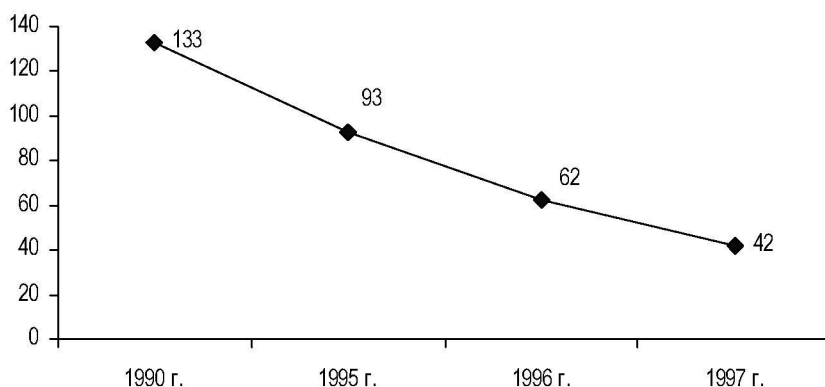


Рис. 2. Динамика производства промышленной продукции в 1990 – 1997 гг. (в % к 1980 г.)

Источник: Расчеты ВНКЦ РАН, основанные на официальной областной статистике.

Как показывает графическая кривая, в 1997 г. промышленное производство области сократилось на 42% по сравнению с базовым 1990 годом. Наиболее резкое падение темпов роста наблюдалось в 1995 – 1996 гг., когда оно достигало только 38% объема промышленного производства.

Осложняет положение дальнейший спад в промышленности, последовательно, из года в год, подтверждающий отрицательную динамику развития всех без исключения отраслей промышленного производства (табл.1.1).

В отраслевом разрезе, как показывает таблица, наибольший спад произошел в легкой промышленности, производстве стройматериалов, в пищевой индустрии. В два раза упало производство в одной из базовых отраслей Вологодской экономики – лесопромышленном комплексе. Рост происходил только в электроэнергетической отрасли, составивший 12% по сравнению с 1990 г. Но и здесь замедление темпов налицо, так как в 1990 – 1995 гг. этот индекс равнялся 21%.

В этих условиях на позитивные результаты можно было рассчитывать лишь при нахождении устойчивых потребителей продукции. В значительной мере это удалось таким крупнейшим предприятиям области, как акционерные общества «Северсталь»

Таблица 1.1

Динамика физических объемов промышленного производства
Вологодской области в 1980 – 1997 гг.

Отрасль	1985 г. в % к 1980 г.	1990 г. в % к 1985 г.	1995 г. в % к 1990 г.	1996 г. в % к 1990 г.	1997 г в % к 1990 г.
Вся промышленность	122	109	70	67	66,5
В том числе:					
– электроэнергетика	132	106	121	109	112
– черная металлургия	124	101	65	70	71
– химическая	133	139	87	82	89
– машиностроение и металлообработка	142	118	97	75	62
– лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	106	108	62	45	50
– промышленность стройматериалов	108	121	39	23	19
– легкая промышленность	125	93	37	16	16
– пищевая промышленность	114	133	49	46	42

Источник: Макроэкономическое прогнозирование / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 1998. – №1 (5). – С. 5.

(бывший Череповецкий металлургический комбинат), «Азот», «Аммофос», «Вологодский подшипниковый завод», наладивших прежние связи с серьезными потребителями своей продукции в ближнем и дальнем зарубежье. В определенной мере это удалось и лесозаготовителям. В целом по области удельный вес экспорта промышленной продукции в 1993 г. достиг 30% против 7% в 1992 г. Одновременно шло приближение реализационных цен на экспортную продукцию к мировым, подтягивание к ним и внутренних цен.

С приближением к мировым ценам в перерабатывающих отраслях стали нарастать спросовые ограничения, что вынудило производителей уменьшить натуральный выпуск продукции в 1994 г. В целом за 1994 г. по сравнению с 1993 г. денежная оценка реализованной промышленностью области продукции увеличилась в 3,2 раза. Вместе с тем цены производителей в декабре 1994 г. против декабря 1993 г. возросли в 3,7 раза, в том числе на продукцию черной металлургии – в 4,1 раза, химической промышленности – в 2,6 раза, машиностроения – в 2,3 раза, лесозаготовок – в 2,6 раза, деревообработки – в 3,2 раза. В легкой промышленности оптовые цены производителей увеличились в 3,2 раза, пищевой – в 3,1 раза.

Изменение основных воспроизводственных элементов в промышленности области за прошедшие годы приведено в таблице 1.2.

Таблица 1.2

**Основные воспроизводственные элементы в промышленности
Вологодской области в 1990 – 1994 гг.**

(в фактически действовавших ценах каждого года, млрд. руб.)

Показатель	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1994 в % к 1990 г.
Стоимость реализованной продукции (работ, услуг)	5,52	12,33	216,5	1 715,8	5 556	в 1 007 р.
Затраты на производство продукции, всего	4,59	9,45	151,0	1 116,0	4 773	в 1 040 р.
В том числе:						
– материальные затраты и амортизация	3,76	7,16	104,9	729,6	2 888	в 768 р.
– расходы на оплату труда	0,56	1,22	15,3	129,8	447,3	в 799 р.
– налог на добавленную стоимость, акцизы и другие начисления и расходы, включаемые предприятиями в затраты при исчислении прибыли	0,27	1,04	30,8	256,6	1 437,7	в 5 325 р.
Прибыль от реализации продукции (работ и услуг)	0,93	2,88	65,5	599,8	783,0	в 842 р.

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1990 – 1994 гг.

Данные таблицы показывают, что материальные затраты (включая амортизацию) в промышленности за 1990 – 1994 гг. увеличились в 768 раз, расходы на оплату труда – в 799 раз, а налоговые начисления – в 5325 раз. Удельный вес стоимости материальных издержек и амортизации в общих затратах предприятий упал с 81,9% в 1990 г. до 52 % в 1994 г. Удельный вес заработной платы также снизился с 12,2 до 8% соответственно. Зато доля налоговых начислений, включаемых предприятиями в затраты при исчислении прибыли, в издержках производства увеличилась с 18% в 1990 г. до 25,9% в 1994 г. Номинальная абсолютная сумма прибыли возросла в 1994 г. в сравнении с 1990 г. более чем в 842 раза. Однако значимость этого показателя может рассматриваться лишь относительно. Увеличение налогов на прибыль и других сборов за счет этого источника привело к тому, что балансовая прибыль в основном обслуживала инфляционные процессы. На большинстве предприятий получаемая рентабельность не обеспечивала инновационных и инвестиционных вложений, сдерживала техническую реконструкцию и модернизацию производства в целом. Процесс воспроизводства осложнялся взаимными

неплатежами между предприятиями. На конец 1994 г. почти шестая часть валовой продукции промышленного производства была обременена дебиторской или кредитной задолженностью.

Темпы сокращения выпуска промышленной продукции в области в период реформ, как показано на наших графиках выше, ускорились.

Спад производства привел к «утяжелению» структуры промышленного производства в области: удельный вес металлургической и химической продукции в общем объеме реализованной областью продукции в 1994 г. значительно вырос. В то же время произошло резкое снижение (почти вдвое) удельного веса промышленности лесного комплекса, в два с половиной раза – машиностроения и металлообработки. Более подробно эту тенденцию показывают данные таблицы 1.3.

Таблица 1.3

Динамика производства важнейших видов промышленной продукции в натуральном выражении (1990 – 1996 гг.)

Вид продукции	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1995 г. в % к 1990 г.	10 мес. 1996 г.	10 мес. 1996 г. в % к 10 мес. 1995 г.
Сталь, млн. т	12,0	10,6	9,9	8,5	7,1	8,17	68	7,3	111
Прокат, млн. т	10,2	8,7	8,1	7,1	5,9	6,7	65	6,1	111
Минеральные удобрения, млн. т в 100% пит. вещ.	1,2	1,0	0,9	0,8	0,87	0,94	78	0,7	94
Подшипники кач., млн. шт.	96	92	60	55	54	66	68	50	88
Вывозка древесины, млн. плотных куб. м	12,2	11,1	10,7	8,4	6,2	5,5	45	3,9	77
Пиломатериалы, тыс. куб. м	1 979	1 720	1 399	1 058	714	594	30	426	68
Древесноволокнистые плиты, млн. усл. кв. м	42,5	42,9	33,8	30,8	21	17,6	40	13,3	85
Бумага, тыс. т.	125	115	101	76	38,4	42	30	24	68
Стекло оконное, млн. кв. м	11,9	10,5	10,3	8,0	4,0	3,5	30	1,9	64
Льноволокно, тыс. т	9,0	7,1	8,9	6,4	2,8	4,5	50	3,0	76
Ткани, млн. кв. м	37,6	32,1	19,0	17,2	12,5	9,9	26	5,3	62
Мясо (включая субпродукты первой кат.), тыс. т	69,2	59	44,6	48,7	42,3	34	50	28	94
Масло животное, тыс. т	15,1	13,0	11,6	11,2	6,2	5	30	3,7	86
Цельномолочная продукция, тыс. т	200,8	178,4	104,1	90,3	113,0	105	50	89	100

Источник: Ильин В.А. Региональный аспект российских реформ // Вологодская область: проблемы экономического реформирования в регионе: Сб. научных статей. – Вологда: ВНКЦ РАН, 1997. – С. 5.

Однако нельзя составить полное представление о промышленном потенциале области, используя только показатели темпов роста производства и выпуска товарной продукции в натуральном выражении. Для этого надо использовать и другие показатели, в первую очередь обратившись к данным, характеризующим динамику численности производственного персонала на промышленных объектах. Экономический кризис, сопровождающийся сокращением объемов производства, ростом числа убыточных предприятий, их банкротством, оказал негативное влияние на уровень трудовой занятости населения (тыс. чел.)¹: 1990 г. – 143,5; 1993 г. – 137,2; 1995 г. – 139,3 (1995 г. к 1990 г. – 97%).

Однако в сравнении с соседними областями падение численности занятых в Вологодской области было наименьшим, а в 1995 г. отмечался даже некоторый прирост. Вместе с тем в 1996 г. произошло сокращение работников сферы материального производства на 6%, в основном на крупных и средних предприятиях, при увеличении контингента работающих в торговле, бытовом обслуживании, жилищно-коммунальном хозяйстве, кредитных и страховых учреждениях, органах управления. Выросла численность занятых и в сфере малого предпринимательства.

В целом же процесс перераспределения рабочей силы между отраслями местной экономики идет неудовлетворительно. Рост числа новых рабочих мест на предприятиях непродуцированной сферы пока еще недостаточен для компенсации потерь рабочих мест в материальном производстве. Ситуация на рынке труда в Вологде остается достаточно напряженной, уровень безработицы на начало 1997 г. составил 4,3% экономически активного населения города. Коэффициент напряженности в 1996 г. был равен 7 безработным на одну заявленную в городской центр занятости вакансию. К безработным «примыкают» работающие в режиме неполной рабочей недели или находящиеся в вынужденных административных отпусках. Вследствие увеличения в 1996 г. размеров неполной занятости работников на предприятиях и в организациях средняя фактическая продолжительность рабочего дня составила 5,5 часа².

¹ Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1997. – С. 12, 21.

² Рынок рабочей силы в 1996 г. – Вологда: Вологодское областное управление статистики, 1997. – С. 14.

Ситуация на рынке труда в городах и районах области достаточно сложная, и это осознается большей частью работающего населения. Опасность потерять работу как вполне возможную реальность воспринимают 63,7% опрошенных. И только 21,0% респондентов считают, что в отношении их это маловероятно. Самый высокий уровень опасений потерять рабочее место отмечен среди рабочих (71,1%). Наибольшие опасения потерять работу среди работающих на предприятиях различных форм собственности имеют место на государственных предприятиях (69,0%).

Развитие социологических исследований в Вологодской области, организация постоянного мониторинга общественного мнения по проблемам социально-экономического развития дает возможность повысить уровень достоверности анализа промышленного потенциала. Начиная с 1993 г. Вологодский научно-координационный центр РАН регулярно проводит изучение процессов функционирования промышленности области. Среди результатов исследований для раскрытия темы особое значение имеет оценка разных сторон промышленного производства руководителями предприятий и представителями руководящих кругов области. По данным их опроса, удельный вес предприятий, близких к оптимальной загрузке производственных мощностей, не превышает 40%, а каждое второе предприятие использует их менее чем наполовину. Вместе с тем полное отсутствие угрозы банкротства допускают почти 35%. Это можно объяснить тем, что процедура банкротства еще не проработана до конца на федеральном уровне и в регионах не сложилось понимания необходимости этой меры. К этому следует добавить еще не преодоленные психологические барьеры в восприятии банкротства. В таком плане большой интерес представляют результаты опроса по проблемам потенциального банкротства предприятий, который был проведен ВНКЦ РАН в 1995 – 1996 гг. (табл. 1.4).

Таблица 1.4

Оценка банкротства предприятия
(в % от числа ответивших)

Вариант ответа	1995 г.	1996 г.
Отсутствует	34,8	12,5
Возросла	26,1	37,5
Осталась на прежнем уровне	26,1	29,2
Уменьшилась	4,3	8,3
Затрудняюсь ответить	8,7	12,5

Источник: Проблемы экономического реформирования в регионе: Сб. науч. ст. – Вологда: ВНКЦ РАН, 1997. – С. 13.

Представленные экспертами-промышленниками сводные результаты оценок изменения численности работающих (табл. 1.5) свидетельствуют о том, что если в начале 1996 г. большинство анализируемых предприятий (73%) сохранили численность работающих, то во втором квартале 1996 г. предполагалось уменьшение доли таких предприятий.

Таблица 1.5

Оценка динамики численности занятых (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	I полугодие 1996 г.	II полугодие 1996 г. (прогноз)
Численность работающих на предприятии: резко сократится	26,3	36,8
останется на прежнем уровне	73,7	52,7
затрудняюсь ответить	0	10,5

Источник: Материалы опросов, проведенных ВНКЦ в 1996 г.

Большинство респондентов обеих групп считают, что кризис в промышленности продлится дольше 5 – 8 лет. Поэтому в долгосрочном аспекте он больше всего может затронуть рынок труда. Могут возникнуть разнообразные социально-экономические диспропорции, в том числе резкие внутрорегиональные различия в динамике занятости, усиление расслоения трудоспособного населения по признаку конкурентоспособности на рынке труда. По мере роста безработицы будет увеличиваться расслоение населения по доходам.

Ранжирование причин, тормозящих рост производства, выполнено на основании оценок их значимости, сделанных респондентами-промышленниками (табл. 1.6).

От независимых экспертов (представители властных структур) был получен более оптимистичный ответ: только 42% их считало, что неплатежи будут дозвезть и дальше. Однако и те, и другие респонденты согласны с негативной оценкой влияния на производство складывающейся налоговой системы. Это мнение, разделяемое 70% опрошенных, имеет под собой объективную почву, в том числе сугубо фискальный характер ряда важнейших статей налога: налога на добавленную стоимость (НДС), налогов на заработную плату и прибыль¹.

¹ Поляков М.М., Матвеева Л.С. Функционирование промышленности Вологодской области в переходный период // Проблемы экономического реформирования в регионе: Сб. науч. ст. – Вологда: ВНКЦ РАН, 1997. – С. 15-16.

Таблица 1.6

Оценка факторов, сдерживающих расширение производства

Фактор	Количество экспертов-промышленников, выбравших фактор (в % от числа ответивших)			
	Опрос 1993 г.	Опрос 1994 г.	Опрос 1995 г.	Опрос 1996 г.
Несвоевременность оплаты за поставляемую продукцию	62	79	42	58,3
Высокие налоги	80	71	81	70,8
Высокие цены на топливо и энергию	45	67	81	15
Высокие цены на сырье, материалы, полуфабрикаты, комплектующие	50	62,5	81	50
Низкая платежеспособность населения, покупателей продукции	40	58	52	75
Нехватка финансовых средств	60	54	48	50
Недостаток спроса на выпускаемую продукцию	30	33	32	45,8
Высокие торговые надбавки	5	12,5	6,5	16,7
Нехватка сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих	5	8	32	16,7
Ошибки в управлении производством	–	8	–	8,3
Низкая квалификация рабочей силы	–	–	3	0

Источник: Материалы опросов ВНКЦ РАН, проведенных в 1993 – 1996 гг.

Таблица 1.7

Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, что в первую очередь необходимо для Вашего предприятия, чтобы быстрее приспособиться к сложившимся условиям?»

Вариант ответа	Количество экспертов, выбравших вариант ответа (в % от числа ответивших)			
	Опрос 1993 г.	Опрос 1994 г.	Опрос 1995 г.	Опрос 1996 г.
Получить деньги от покупателей продукции	90	83	45,2	62,5
Восполнить оборотные средства предприятий	72	54	54,8	66,7
Отыскать новые рынки сбыта	61	54	–	50
Расплатиться с долгами поставщикам	50	37,5	38,7	41,7
Расплатиться с долгами банкам	39	42	45,2	50
Изменить ассортимент выпускаемой продукции	33	21	19,4	8,3
Улучшить качество выпускаемой продукции	33	21	32,3	41,7
Снизить себестоимость продукции	28	25	48,4	50
Провести приватизацию	17	–	–	0
Расширить производственные мощности	16	12,5	–	4,2
Внедрить хозрасчетные отношения внутри предприятия	5	8	3,2	8,3
Внедрить новые технологии	5	17	38,7	20,8
Найти новых поставщиков сырья, материалов, комплектующих	–	8	16,1	4,2
Сократить численность работников	–	12,5	6,5	4,2

Источник: Материалы опросов ВНКЦ РАН, проведенных в 1993 – 1996 гг.

На основании данных таблицы 1.7 можно заключить, что приоритеты в видении решения проблем предприятий в течение 1993 – 1996 гг. претерпели существенную эволюцию. Так, количество экспертов, выделяющих проблему с неплатежами заказчиков как приоритетную, повысилось с 45,2% в 1995 г. до 62,5% в 1996 г. Другим направлением стабилизации предлагается поиск средств для покрытия недостатка оборотных средств предприятий. Это отметили в 1996 г. 66,7% экспертов. Примечательно, что в 1996 г. по сравнению с 1993 г. значительно повысилось осознание необходимости сокращения издержек производства (50% в 1996 г.), внедрения новых технологий (20,8%), повышения качества продукции (41,7%).

Подавляющее большинство респондентов считают, что приватизация не оказала влияния как на активность трудящихся в вопросах управления предприятием, так и на повышение эффективности труда.

Почти 80% представителей властных структур также полагают, что закончившийся этап приватизации не принес ожидаемого повышения эффективности производства.

Ожидания экспертов от второго, денежного этапа реформы связаны прежде всего с активизацией инвестиционного процесса и стабилизацией финансового состояния предприятий. На это рассчитывают 25% руководителей предприятий и 21% представителей власти.

О слабых возможностях модернизации и развития промышленности в обозримом будущем говорят и такие данные: только 30% предприятий направили часть своих средств (13 – 60%) на расширение производственных мощностей. Основным источником инвестиций по-прежнему остаются внутренние средства предприятий (78%), кредитами в банках пользуются только 13%.

Общая характеристика промышленного потенциала Вологодской области раскрыта нами через анализ динамики промышленности. Более полное представление о ней можно составить, дополнив этот анализ рассмотрением финансового положения промышленных предприятия на нескольких конкретных примерах.

1.2. Пути улучшения финансового положения промышленных предприятий

Основными исходными данными для анализа были показатели квартальных балансов наиболее крупных промышленных объектов Вологодской области (акционерные общества: «Северсталь», «Азот», «Вологодский подшипниковый завод», «Вологодский машиностроительный завод», «Череповецкий сталепрокатный завод», «Вологдаэнерго», «Вагрон», «Аммофос») и отчетов о результатах их финансовой деятельности за 1995 – 1996 гг.

В анализе финансового состояния использовались нормативы, рекомендованные методикой Фонда управления делами по несостоятельности при Госкомимуществе РФ.

Данные о значениях соответствующих показателей по основным группам, характеризующим разные стороны финансового состояния предприятий, приведены в таблице 1.8.

Анализ показывает, что все предприятия можно распределить на три группы: с устойчивым финансовым состоянием, неустойчивым и тяжелым.

Для первой группы (предприятий с устойчивым финансовым состоянием) характерны значения показателей ликвидности, отражающие текущую платежеспособность предприятия, значения показателей рыночной устойчивости, характеризующие зависимость предприятия от заемных источников финансирования, и финансовой устойчивости, характеризующие наличие оборотных средств для формирования запасов и затрат, показателей деловой активности, на приемлемом уровне с точки зрения нормативов или близко к нему.

Для предприятий промежуточной группы (с неустойчивым финансовым состоянием) в отличие от первой группы, значения не всех показателей финансовой устойчивости и деловой активности находятся в допустимых нормах. Как правило, эти предприятия при высоких значениях показателей оборота активов имеют низкие показатели оборота кредиторской задолженности (плохо платят за получаемое сырье и материалы). Фактически это означает финансирование за счет бесплатного кредита. Это отражается на низких значениях показателей ликвидности и показателях финансовой устойчивости. К объективным причинам такого положения дел можно отнести достигнутый предприятиями предел цен, ограничивающий их рост и сдерживающий увеличение объемов производства.

Динамика финансовых показателей

Показатель	АО «ВОЛОГДАЭНЕРГО»		АООТ ЧПО «АЗОТ»		АООТ «ЧПСГ»		АО «ВГПЗ»		АООТ «ВАГРОН»		АО «ВМЗ»	
	III кв. 1996 г.	1995 г.	III кв. 1996 г.	1995 г.	III кв. 1996 г.	1995 г.	III кв. 1996 г.	1995 г.	III кв. 1996 г.	1995 г.	III кв. 1996 г.	1995 г.
Коэффициенты ликвидности												
Коэф. текущей ликвидности	1,09	1,13	1,57	0,68	1,04	1,16	1,49	1,13	1,25	0,06	1,21	0,98
Коэф. абсолютной ликвидности	0,85	0,86	1,30	0,37	0,39	0,58	0,83	0,64	0,51	0,02	0,13	0,07
Запасы / Чистые оборотные средства	0,13	0,08	0,12	0,13	0,36	0,20	0,14	0,10	0,27	-0,05	0,12	0,15
Текущая задолженность / Запасы	4,33	3,82	3,75	3,60	1,53	1,77	1,51	2,31	1,37	27,05	0,97	1,12
Коэффициенты устойчивости												
Общая задолженность / Итого по активам	0,29	0,20	0,20	0,24	0,32	0,25	0,16	0,16	0,26	0,84	0,10	0,14
Текущая задолженность / Итого по активам	0,28	0,19	0,20	0,24	0,31	0,23	0,15	0,16	0,24	0,84	0,10	0,14
Общая задолженность / Остаточная стоимость основных средств	0,52	0,32	0,39	0,43	0,53	0,37	0,26	0,22	0,67	9,50	0,18	0,19
Текущая задолженность / Остаточная стоимость основных средств	0,50	0,30	0,39	0,43	0,53	0,33	0,25	0,22	0,63	9,50	0,18	0,19
Коэф. обеспеченности собственными средствами	0,05	0,07	0,65	0,39	0,03	0,05	0,31	0,16	0,15	-0,19	0,39	0,37
Коэффициенты деловой активности												
Коэф. общей оборачиваемости капитала	1,16	0,44	0,45	0,37	1,65	0,58	0,83	0,29	2,77	0,39	0,30	0,11
Коэф. оборачиваемости готовой продукции	149 283,14	58,07	158,15	61,06	1 122,77	76,08	91,28	24,70	168,17	133,11	15,84	4,78
Коэф. оборачиваемости дебиторской задолженности	8,16	3,06	8,94	4,67	66,86	8,29	11,49	3,59	36,24	14,91	40,80	12,18
Средний срок оборота дебиторской задолженности	44,70	119,43	40,81	78,14	5,46	44,02	31,78	101,66	10,07	24,48	8,95	29,97
Коэф. оборачиваемости кредиторской задолженности	5,06	2,50	2,95	1,79	6,38	2,89	6,38	2,49	12,61	0,53	3,87	1,06
Средний срок оборота кредиторской задолженности	72,10	146,03	123,88	204,35	57,17	126,44	57,19	146,30	28,91	687,04	94,25	343,15
Коэф. оборачиваемости собственных средств	1,51	0,53	0,54	0,47	2,23	0,73	0,96	0,33	3,55	1,51	0,33	0,12
Коэффициенты прибыльности												
Норма балансовой прибыли	0,12	0,13	0,00	-0,07	0,18	0,13	0,29	0,02	0,39	0,34	0,15	0,06
Чистая норма прибыли	0,08	0,09	-0,02	0,07	0,11	0,04	0,23	0,04	0,30	3,62	0,07	0,38
Общий доход на активы	0,07	0,04	-0,01	0,03	0,12	0,03	0,15	0,01	0,27	0,84	0,02	0,04
Доход на остаточную стоимость основных средств	0,12	0,06	-0,01	0,05	0,21	0,04	0,25	0,01	0,70	9,49	0,03	0,06

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1995 – 1996 гг.

Ряд предприятий находится в тяжелом финансовом состоянии. Основная причина – производство продукции, не имеющей платежеспособного спроса. У этих предприятий практически все показатели финансового состояния не соответствуют нормативным значениям. Тем не менее следует отметить, что АООТ «ВМЗ» за 1996 год не только не ухудшило, но и несколько улучшило значения всех групп показателей за исключением показателей группы деловой активности. Что касается АООТ «Вагрон», «обвал» показателей произошел в IV квартале 1996 года и нужны дополнительные данные для выяснения причин такого хода событий. При самых высоких нормах прибыли среди анализируемых предприятий у АООТ «Азот», при относительно неплохих показателях группы коэффициентов деловой активности и группы коэффициентов устойчивости, неприемлемыми были показатели ликвидности и рентабельности. В результате АООТ ЧПО «Азот» фактически лишился основных оборотных средств.

Большинство предприятий при низких величинах прибыли, а часто и при работе в убыток (табл. 1.9), производило значительные отчисления прибыли, превышающие ее величину. Понятно, что в существующих условиях чаще всего это – вынужденные расходы, связанные, в частности, с содержанием непроизводительной сферы, числящейся на балансе предприятий. Тем не менее, целесообразно было бы уточнить направление этих расходов.

Таблица 1.9

Доля себестоимости в объеме реализации

Наименование предприятия	Объем реализации без НДС, руб.		Себестоимость, руб.		Доля, %	
	1995 г.	1996 г.	1995 г.	1996 г.	1995 г.	1996 г.
АО «Северсталь»	9 252 881	94 088 316 894	8 019 128	8 970 291 942	86,7	95,3
АООТ ЧПО «Азот»	426 709 377	476 394 979	466 347 302	365 621 566	109,3	76,7
АОЗТ «Вологодский подшипниковый завод»	449 414 882	360 188 582	316 594 670	368 561 030	70,4	102,3
АООТ «Вологодский машиностроительный завод»	16 768 117	10 870 553	14 069 239	9 536 313	83,9	87,7
АООТ «Череповецкий сталепрокатный завод»	767 926 575	801 997 832	631 304 172	684 514 074	82,2	85,4
АО «Вологдаэнерго»	1 240 291 455	1 403 387 451	1 067 395 247	1 256 217 362	86,1	89,5
АООТ «Вагрон»	38 310 102	74 493 403	25 373 176	47 629 020	66,2	63,9
АООТ «Аммофос»	1 008 988 729	897 439 922	1 001 591 608	854 085 935	99,3	95,2

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1995 – 1996 гг.

Для некоторых предприятий характерно частичное освобождение произведенной ими продукции от налога на добавленную стоимость. Так, в общем объеме реализованной продукции доля освобожденной от налога на добавленную стоимость продукции часто превышает 50% всей реализованной продукции.

Практически все предприятия при низкой прибыли и низких нормах прибыли производят низкие платежи налога на прибыль или вообще его не платят. Для некоторых предприятий низкие нормы прибыли сопровождаются высокими показателями деловой активности, о чем свидетельствуют высокие значения нормы оборота активов и пассивов. Значит, существует устойчивый спрос на их продукцию и хорошая платежеспособность предприятий. Кроме того, это свидетельствует о том, что у этих предприятий есть потенциал увеличения цен, скорее всего при условии создания соответствующей товаропроизводящей сети взамен реализации продукции посредникам.

Наконец, требуют уточнения значения отдельных показателей баланса и отчета о финансовых результатах, неодинаковых для разных предприятий. Например, в отчете о финансовых результатах АОЗТ «Аммофос», в годовых отчетах, появилась статья «Управленческие расходы» при отсутствии данных об этих затратах в квартальных отчетах.

Проведенный анализ указывает на то, что улучшить финансовое состояние предприятий и взаимоотношения предприятий с администрациями разного уровня, в том числе областного, в финансовой сфере невозможно, не решив три проблемы.

Первая проблема – проблема налогов.

В существующей системе налогообложения все еще преобладают распределительные представления о доходах, унаследованные от ближайшего прошлого, когда доходом назывались доли разных социальных групп в результатах общественного производства при отсутствии механизмов оценки подлинной роли разных групп в этих результатах.

Весьма мощным источником генерирования новых проблем, связанных с налогообложением доходов предприятий и физических лиц, является путаница в понимании различной природы доходов. Она, видимо, возникает из предположения о существо-

вании некоего общего «резервуара доходов», из которого все участники черпают свою долю. На самом деле формирование доходов носит обратный характер – доходы отдельных участников экономического процесса, т.е. владельцев или представителей разных факторов производства, которые, в сущности, имеют разные механизмы формирования, складываются в общую сумму национального дохода, дохода предприятия и т.д. в зависимости от уровня экономического процесса и его участников. То есть эта дифференциация доходов происходит по линии получателей доходов, т.е. субъектов налогообложения.

В гражданско-правовом государстве введение того или иного налога должно служить задачам обеспечения общественного благосостояния (его росту или уменьшению потерь), которые в сфере экономики выступают как стимулирование роста производства общественного богатства и оптимизации его использования. Главным принципом рационального налогообложения должен быть принцип выгоды налога плательщику, поскольку оказываемые государством прямо или косвенно услуги, финансируемые из данного налога, компенсируют в конечном итоге потери плательщика. Таким образом, может быть создана методологическая основа для решения главных технических вопросов налогообложения – объекта, субъекта и величины.

Руководствоваться здесь целесообразно следующими соображениями: налог не должен приводить к свертыванию облагаемого вида деятельности, который подтвердил свою социальную значимость (производимые услуги и налоги, доходы и занятость и т.д.).

Вторая проблема – проблема регулирования факторов производства на федеральном и областном уровнях.

Для всех предприятий области характерен опережающий рост затрат по отношению к стоимости продукции. В значительной степени, хотя и не полностью, такая ситуация вызвана опережающим ростом цен на энергетические ресурсы и транспортные услуги по сравнению с ценами на продукцию предприятий. Поддержка администрацией области ограничений на нерегулируемый (институционально или административно) рост цен на эти факторы производства способствовала бы, с одной стороны, преодолению тенденции опережающего роста затрат на производство, а с другой стороны, повысила бы заинтересованность

предприятий в деятельности администрации. Нельзя забывать, что современный рынок в институциональном смысле – это публичное осуществление частных сделок купли-продажи в соответствии с нормами контрактного права и правилами, установленными государственной властью. Соответственно рынок, контролируемый закрытыми группировками, даже если он организован с разрешения публичной власти, не может быть законным с институциональной точки зрения, поскольку на нем правит не публичный закон, а корыстный, криминально-властный интерес.

Третья проблема – инвестиционная. У предприятий нет средств на производство инвестиций. Мировая практика развитых в экономическом отношении стран говорит о том, что основная доля инвестиций производится за счет привлечения средств извне – за счет привлечения акционерного капитала и кредитов банков (до 85% от всего необходимого объема финансирования), а не за счет собственных средств. Кстати, поэтому проблемы инвестирования слабо связаны с высокими налогами.

1.3. Проблемы и задачи модернизации промышленного производства

Инвестиционные проекты: новые механизмы отбора и размещения. Все проанализированные выше факторы свидетельствуют о том, что решение задачи вывода из кризиса промышленности Вологодской области сдерживают нарушения не только финансовой системы, хотя их и нельзя недооценивать. Преодолеть дефицит средств, необходимых для налаживания рентабельного производства, невозможно как без модернизации простаивающих объектов, так и без реализации новых проектов, разрабатываемых с учетом требований современного рынка. К сожалению, на сегодняшний день российское государство не имеет какой-либо ясной и четкой системы отбора инвестиционных проектов для их государственной поддержки, формирование федеральных программ производится бессистемно, а утвержденные программы не реализуются, поскольку в последний момент выясняется, что для этого не хватает бюджетных средств. К тому же сама государственная поддержка инвестиционных проектов пока понимается чрезвычайно узко – только как участие бюджета в финансировании таких проектов.

В этой связи нами предлагается сформировать систему взаимосвязанных мероприятий, обеспечивающих отбор, государственную поддержку и реализацию наиболее эффективных инвестиционных проектов. Такие мероприятия должны определяться на следующих основных принципах. Инвестиционная политика реализуется путем осуществления отдельных инвестиционных проектов. Инвестиционный проект предусматривает осуществление инвестиций с целью долговременного последующего получения доходов. Тем самым инвестиционный проект не заканчивается по завершении строительства и ввода в эксплуатацию соответствующих производственных мощностей и объектов. С этого момента, а иногда и позже, только начинается ожидаемое получение доходов. Таким образом, получение доходов от осуществленных инвестиций требует отслеживания судьбы проекта, его мониторинга и в процессе функционирования введенных мощностей и объектов. В частности, проекты могут требовать государственной поддержки и на этом этапе реализации. Эффективность проекта характеризуется соотношением связанных с этим проектом доходов и расходов. Она зависит от того, для какого именно участника проекта определяются и сопоставляются доходы и расходы. В частности, эффективность проекта для региона определяется в том числе и соотношением связанных с проектом расходов и доходов регионального бюджета (бюджетная эффективность). Инвестиционные проекты, как правило, уникальны. В общем случае эффективность проекта не зависит от того, к какому сектору экономики он относится, какое предприятие его реализует: эффективные проекты могут реализовываться в убыточных отраслях народного хозяйства или способствовать улучшению финансового положения убыточных предприятий, тогда как в прибыльных отраслях и на благополучных в финансовом отношении предприятиях могут реализовываться неэффективные проекты. Отсюда вытекает необходимость индивидуального рассмотрения и оценки качества каждого инвестиционного проекта, недопустимость формирования инвестиционной политики по отраслевому или какому-то иному группировочному принципу. Рациональная инвестиционная политика должна обеспечивать прежде всего реализацию эффективных проектов, независимо от того, к какой отрасли или к каким предприятиям

они относятся. Индивидуальный подход к каждому проекту предполагает и его индивидуальное рассмотрение, в том числе и на уровне местной и областной администрации. Соответственно, в регионе должны действовать специальные органы, занимающиеся таким рассмотрением и дающие рекомендации администрации о целесообразности или нецелесообразности поддержки тех или иных проектов. С другой стороны, индивидуальный подход к проектам предполагает и индивидуальную оценку эффективности каждого проекта. Такого рода работа обычно выполняется проектными организациями, однако уровень соответствующих расчетов эффективности невысок, а показатели региональной и бюджетной эффективности в проектной документации обычно не определяются. Рациональная региональная инвестиционная политика должна предусматривать работу с проектными организациями, направленную на повышение качества разрабатываемой ими проектной документации. Эффективность инвестиционного проекта зависит не только от сути проекта, его технической или технологической стороны, но и от организационно-экономического механизма его реализации, от системы взаимоотношений между участниками проекта. Организационно-экономический механизм реализации проекта должен учитываться при решении вопроса о государственной поддержке проекта. В то же время оказание такой поддержки может и иногда должно сопровождаться внесением соответствующих изменений в организационно-экономический механизм реализации проекта. Государственная поддержка инвестиционных проектов может принимать разнообразные формы. В общем случае она не сводится к бюджетному финансированию, поскольку преследует главную цель – сделать участие в проекте привлекательным для любого участника, будь то предприятие, частный инвестор или регион. На стадии разработки проекта необходимо предусматривать обоснование целесообразных размеров, форм и сроков государственной поддержки проекта.

В этой связи должен быть выработан механизм отбора инвестиционных проектов с учетом задач модернизации производства, в том числе:

1. Разработан порядок взаимодействия органов государственного управления с частным бизнесом, позволяющий учитывать

интересы частных инвесторов как при реализации конкретных инвестиционных проектов, так и при подготовке законодательных и нормативных актов. Одной из форм такого взаимодействия могут быть «круглые столы» с участием представителей администрации, руководителей государственных и частных предприятий и банков, проводимые в целях обсуждения проектов решений по ключевым экономическим вопросам.

2. Сформирована система отбора инвестиционных проектов для реализации на условиях государственной поддержки, включая организацию независимой экспертизы проектов.

3. Разработаны правила предоставления государственной поддержки отдельным инвестиционным проектам. В частности, такая поддержка должна оказываться только на основе документированной информации о тех условиях, на которых этот проект может финансироваться отечественными и зарубежными частными инвесторами. При этом инвестиционные проекты должны содержать финансово-экономическое обоснование требуемых форм, размеров и сроков государственной поддержки проекта.

4. Расширены формы и методы государственной поддержки инвестиционных проектов, которая должна оказываться главным образом на договорной основе. Словом, если регион оказывает помощь инвестору, то и инвестор должен принять на себя те или обязательства по помощи региону.

Таким образом, система мер государственной поддержки не должна ограничиваться выделением бюджетных средств. На первое место должны выйти иные формы, в том числе предоставление государственной собственности в качестве залога для получения инвестором коммерческого кредита, налоговые каникулы, налоговый кредит. Необходимо использовать и такой инструмент привлечения частных инвестиций, как соглашения о разделе продукции. Подобные соглашения областная администрация может заключать, например, применительно к месторождениям нерудных строительных материалов, способствуя тем самым созданию новых мощностей в строительной индустрии.

Одна из проблем модернизации производства состоит в том, что многие инвестиционные проекты отличает низкий уровень экономической обоснованности. Составляя программы для реализации инвестиционных проектов, следует ограничиться

несколькими детально проработанными и эффективными с экономической, социальной или экологической точки зрения проектами, которые должны быть реализованы в ближайшее время, т.е. так называемыми первоочередными проектами. Для того чтобы обеспечить включение в программу других проектов, которые появятся позже, или таких, по которым отсутствует надлежаще подготовленная проектная документация, программа должна включать также:

⇒ механизм оценки эффективности проектов и их отбора для включения в программу;

⇒ органы управления, принимающие решение о включении проектов в программу.

Тем самым состав инвестиционных проектов программы с течением времени будет расширяться.

Для того чтобы реализация включаемых в программу проектов отвечала интересам местных, областных и федеральных властей, органы управления программой должны быть на каждом из этих трех уровней. Условно такой орган должен возглавляться соответствующим (федеральным, областным, городским) руководителем программы, при котором должны функционировать два совещательных органа – Экспертный совет и Координационный совет.

В функции Экспертного совета входит организация квалифицированной независимой экспертизы поступающих на рассмотрение проектов. Работа экспертных советов разных уровней может быть организована на тех же принципах, что и работа Экспертного совета при Правительстве РФ, и во взаимодействии с последним (например, в части крупных инвестиционных проектов, направляемых на федеральное рассмотрение). По заключению экспертов руководитель программы принимает одно из следующих решений:

⇒ отклонить представленный проект и не включать его в программу;

⇒ направить проект на доработку с уточнением или дополнением проектной документации;

⇒ включить проект в программу и организовать его реализацию в соответствии с представленной проектной документацией;

⇒ представить проект для рассмотрения в вышестоящий орган управления программой;

⇒ вынести проект на рассмотрение Координационного совета.

Как правило, решение о включении проекта в программу должно приниматься на том уровне, который может обеспечить реализацию проекта в полном объеме, включая и предоставление государственной поддержки. Это означает, что рассмотрение проектов ведется по принципу «снизу вверх»: сначала на уровне конкретного населенного пункта, затем – района, далее – области и в отдельных случаях – на федеральном уровне. При рассмотрении проекта на каком-либо уровне может выясниться, что инициаторы проекта не смогли сформировать подходящего механизма финансирования проекта и, в частности, не смогли подобрать кредитора или инвестора. Для того чтобы облегчить эту работу, при руководителях программы должны функционировать координационные советы.

В состав Координационного совета рекомендуется включить руководителей предприятий соответствующего региона, потенциальных инвесторов и руководителей региональных банков или отделений банков. На заседаниях совета рассматриваются прошедшие экспертный совет проекты и выясняются причины, препятствующие инвестированию средств в такие проекты или кредитованию их инициаторов. К участию в работе Координационного совета целесообразно привлечь также иностранные фирмы, действующие в регионе и могущие выступать в качестве инвесторов по отдельным проектам.

На заседаниях совета должен рассматриваться вопрос: действительно ли данный проект является эффективным в коммерческом отношении и если да, то почему банки отказываются его кредитовать, а инвесторы не хотят в нем участвовать? Вполне возможно, что при этих обсуждениях выяснится возможность успешной реализации проекта при условии оказания государственной поддержки не самому инициатору проекта, а инвестору или кредитору. Кредитованию проекта может мешать отсутствие соответствующего залога или государственной гарантии. Соответствующий руководитель программы при этом должен располагать необходимыми полномочиями для принятия решения об оказании такой поддержки, например для предоставления необходимого залога кредитующему банку.

Особое место в системе оценок проектов должны занимать вопросы модернизации производства. Модернизация может

означать либо внесение отдельных новых элементов в старые технологии с минимумом затрат на приспособление к ним старого оборудования, либо создание заново объекта, рассчитанного на применение более современных средств производства, технологий и маркетинга. Первое относится к действующим или готовящимся к возрождению остановленным предприятиям, второе – к строящимся заново.

Особое внимание должно быть уделено проектам репрофилирования и модернизации существующих убыточных предприятий. Здесь, с одной стороны, должны быть учтены негативные социальные последствия, связанные с возможным сокращением численности работников, а с другой – проверена реализуемость и эффективность предлагаемых проектов с целью исключения возможности создания новых убыточных предприятий на базе существующих.

На заседаниях Координационного совета может быть выявлена также целесообразность перекрестного финансирования проекта, когда источником финансирования одного проекта является доход от реализации другого. Это означает, что условием государственной поддержки одних проектов может стать использование части получаемых доходов для финансирования других проектов программы. Практически это будет означать перечисление части доходов от реализации проектов, получивших государственную поддержку, в распоряжение соответствующего руководителя программы (иначе говоря, субсидии из бюджета должны превратиться в займы). Организационно-экономический механизм реализации проектов на таких условиях потребует заключения соответствующих взаимовыгодных договоров между предприятиями и региональной администрацией. В таком случае отношения сторон станут равноправными, партнерскими. В договорах такого рода, к тому же, придется предусматривать санкции, причем не только к предприятиям, нарушающим условия договора, но и к администрации – это потребует от региональных властей уделять значительно большее внимание вопросам модернизации производства, связанным с осуществлением проектов. В этой связи посты руководителя программы и ее «инвестиционного блока» должны занимать руководители соответствующей администрации или их заместители, наделенные правом организовывать экспертизу проекта с точки зрения соответствия его требованиям современного НТП.

Наконец, представленный на рассмотрение проект может быть недостаточно эффективным в коммерческом отношении, обеспечивая в то же время значительный социальный или экологический эффект. В подобных случаях речь должна идти о полном или частичном бюджетном финансировании проекта. Учитывая ограниченность бюджетных средств, оценка эффективности таких проектов должна производиться с использованием повышенной нормы дисконта.

В случае, если решения о предоставлении государственной поддержки выходят за пределы компетенции руководителя программы, проект передается на рассмотрение в вышестоящий орган управления программой.

Таким образом, возникает естественное распределение проектов программы по уровням и каждый уровень управления программой «ведет» свои проекты (не только в тот период, когда они нуждаются в государственной поддержке, но и тогда, когда они, вступив в эксплуатацию, начинают «окупать» или «погашать» оказанную поддержку) и имеет о них полную информацию. Одновременно каждый вышестоящий уровень управления должен формировать и определенные требования к проектам более низкого территориального уровня, что обеспечит определенное единство инвестиционной политики в регионе. Это означает, что проводить определенную инвестиционную политику без полной информации о конкретных инвестиционных проектах нельзя, причем подобная информация не ограничивается данными о потребности в бюджетном финансировании, а охватывает все технические, технологические, экологические, маркетинговые, финансовые и организационно-экономические аспекты проекта.

Государственная поддержка участников проекта, в принципе, может осуществляться в различных формах, в том числе:

- субсидии из бюджета;
- долгосрочные займы под льготный процент, увязанный со ставкой рефинансирования ЦБ РФ или (для валютных займов) со ставкой LIBOR в соответствующей валюте;
- гарантии органов государственного управления по займам предприятий – участников проекта в иностранных банках;

➤ использование имущества местной и областной администрации (включая земельные участки и лесные угодья) в качестве залога при получении предприятиями – участниками проектов – долгосрочных займов в коммерческих банках;

➤ предоставление предприятиям бюджетных средств для реализации проектов на условиях использования части получаемой прибыли на финансирование других инвестиционных проектов, поддерживаемых региональной администрацией;

➤ льготы по налоговым платежам предприятий – участников программы – в соответствующий бюджет (налоговый кредит, снижение ставок для фирм – участников реализации программы, налоговые каникулы);

➤ оказание предприятиям содействия в сбыте производимой по проектам продукции, в том числе заключение с ними долгосрочных договоров на поставку продукции для нужд региона или для предприятий, находящихся на региональном бюджете. Необходимость в такой форме поддержки оказалась важной, например, для завода по производству школьной мебели в г. Сокол, где государство, подтвердив «на бумаге» реальность сбыта производимой продукции, на деле устранилось от этого.

Иными словами, государственная поддержка инвестиционных проектов должна предусматривать систему мер, облегчающих предприятиям «вхождение в рынок» и функционирование в рыночной среде.

Какая именно форма поддержки необходима данному проекту, в каких размерах и в какие сроки, должны прежде всего определить разработчики проекта – общих рецептов здесь нет и быть не может. В задачу Экспертного совета должна входить только проверка обоснованности соответствующих предложений.

В этой связи проектные материалы, представляемые руководству программы, должны включать не только расчет ее эффективности для инициатора программы, но и обоснование форм, размеров и сроков предполагаемой государственной поддержки, включая расчеты влияния реализации проекта на расходы и доходы соответствующего бюджета. Отсюда следует, что к разработчикам проектной документации, представляемой руководителям программы, должны предъявляться достаточно высокие требования. На этом основании необходимо провести определенную

работу с руководителями предприятий – инициаторов проектов и проектными организациями, разрабатывающими проектную документацию. Такая работа должна проходить постоянно и в различных формах, в том числе:

⇒ проведение специальных занятий по обучению специалистов современным методам разработки и обоснования инвестиционных проектов;

⇒ издание нормативных и нормативно-методических документов по разработке проектной документации по проектам, представляемым для включения в программу;

⇒ участие специалистов предприятий и проектных организаций в деятельности Экспертного и Координационного советов.

Реализация изложенных мер обеспечит для региона:

– обоснованный отбор достаточно эффективных инвестиционных проектов, доходы от которых могут быть использованы не только на нужды региона, но и на финансирование последующих проектов; разработку на этой основе действенной и эффективной инвестиционной политики региона;

– прогнозируемость стабильных источников пополнения регионального и местных бюджетов за счет доходов от поддерживаемых государством инвестиционных проектов;

– улучшение взаимодействия региональной администрации с предприятиями, налаживание равноправных партнерских отношений государства и частного бизнеса;

– улучшение инвестиционного климата и повышение привлекательности региона для частных инвесторов;

– рациональное использование государственной собственности, осуществляемое на основе ее инвентаризации и экспертизы различных возможностей использования;

– гласность и объективность решений по оказанию государственной поддержки отдельным предприятиям и фирмам.

Предполагая, что все новые инвестиционные проекты должны вносить важный вклад в повышение общего уровня модернизации промышленного производства в Вологодской области, следует обратить внимание на вопросы рационального размещения новых объектов. Иными словами, требование модернизации производства должно распространяться на проблему его разме-

щения. Известно, что основным принципом размещения новых предприятий считается максимальное приближение к источникам сырья. В настоящее время не менее важным становится признание необходимости учитывать сложившуюся на сегодняшний день территориальную структуру населения, нуждающегося в новых рабочих местах, чей уровень профессиональной подготовки потребует минимальных затрат на перепрофилирование.

Научно-технический прогресс в модернизации экономики области. Решение проблем модернизации производительных сил, в том числе в промышленных отраслях, зависит от уровня научно-технического потенциала области и ее научно-технической политики. В советский период формирование отечественного научно-технического потенциала строилось в основном по вертикали – через государственные ведомственные органы. В настоящее время происходят крупные перемены в организации научной деятельности. На основании положений Конституции РФ 1993 г. вопросы развития науки отнесены к совместному ведению федеральных и региональных властей. В этой связи резко возрастает значение региональной компоненты формирования и функционирования научно-технического потенциала. С учетом происходящих процессов ВНКЦ РАН разработал программу и проводит исследования по теме «Анализ и оценка возможностей развития научно-технического потенциала Вологодской области в условиях перехода к рыночной экономике».

Объектом исследования определены все сферы, входящие в состав научно-технического потенциала, а предметом – реальные и перспективные преобразования на пути создания эффективного научно-технического потенциала региона.

Первый этап НИР предусматривал изучение кадровой основы научно-технического потенциала. И это понятно: людские ресурсы определяют в решающей мере уровень этого потенциала. Информационной базой исследования на данном этапе являлись материалы органов государственной статистики, а также данные социологических исследований. В соответствии с ними, общая динамика численности работников науки Вологодской области за 1991 – 1995 гг. и их распределение по категориям персонала представлены в таблице 1.10.

Таблица 1.10

Динамика численности работников науки и их распределение по категориям персонала в Вологодской области (чел.)

Категория персонала	На начало 1991 г.	На конец 1994 г.	На конец 1995 г.	1995 г. в % к 1991 г.
Работники основной научной деятельности, всего	3 662	1 331	1 225	33,5
В том числе:				
– специалисты, выполняющие научные исследования и разработки	2 714	932	996	36,6
– вспомогательный персонал	822	326	85	10,3
– прочие работники	126	73	142	112,7
Научно-педагогические кадры, выполняющие научные разработки и исследования	836	700	700	83,7
Итого	4 498	2 031	1 925	42,7

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1991 – 1995 гг.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что количество работников, выполняющих в области разработки и исследования, сократилось за этот период более чем в два раза. Эта негативная динамика еще ярче выявляется при относительных измерениях. Сравнение удельного веса численности научных работников области со средними данными по Российской Федерации, являющееся одним из измерений научной насыщенности экономики, показывает, что за рассматриваемый период отставание научно-технического потенциала области от среднереспубликанских показателей возросло. Если по Российской Федерации в 1995 г. удельный вес научных работников достигал 1,5%, то в области он упал до 0,2% (табл. 1.11).

Таблица 1.11

Динамика научной насыщенности экономики

Показатель	Вологодская область		Российская Федерация	
	1991 г.	1995 г.	1991 г.	1995 г.
Численность работающих, всего, млн. чел.	0,65	0,61	73,8	67,1
Численность работников основной научной деятельности, тыс. чел.	3,66	1,22	1 680	1 010
Удельный вес научных работников в общем числе работающих, %	0,56	0,20	2,2	1,5

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1991 – 1995 гг.

В этот же период в Вологодской области происходило сокращение организаций, занимающихся научно-технической деятельностью в результате изменения ее организационно-экономических принципов. Вместе с тем основной формой собственности

в научно-технических и исследовательских организациях области остается государственная (81%).

Средний уровень квалификации работников, выполняющих исследования и разработки, в регионе невысок. Среди исследователей и разработчиков НИР лишь 13% имеют ученые степени доктора или кандидата наук. Подготовка научных кадров через аспирантуру на территории области явно недостаточна, что не позволяет улучшить кадровую базу научных учреждений и привести ее структуру в соответствие с запросами модернизации производства.

За период экономических реформ в области произошли изменения в источниках и объемах финансирования научных разработок. Основным источником финансирования остается государство (61,1%). Собственные средства научных организаций в 1995 г. составляли лишь 27,2%.

В пореформенные годы в области непрерывно шло нарастание отставания уровня заработной платы по отрасли «наука и научное обслуживание» от уровня средней зарплаты в целом по народному хозяйству. В 1995 г. это отставание составило одну треть (табл. 1.12).

Таблица 1.12

**Среднемесячная заработная плата в Вологодской области
в 1991 – 1995 гг. (тыс. руб.)**

Отрасль хозяйства	1991 г.	1992 г.	1994 г.	1995 г.
По народному хозяйству области, всего	0,550	58,7	212,6	553,8
В том числе по отрасли «наука и научное обслуживание»	0,48	49,4	154,0	373,0
В % к среднемесячной зарплате по народному хозяйству	87	84	72	67

Источник: Данные Вологодского управления статистики за 1991 – 1995 гг.

Анализ научно-технического потенциала свидетельствует об ухудшении его возможностей для структурной перестройки экономики. Требуется эффективные меры по предотвращению его дальнейшего распада, наращиванию качественного уровня с учетом решения актуальных задач социально-экономического развития региона в условиях перехода к рыночной экономике.

Многие грани такой сложной системы, как научно-технический потенциал, не поддаются изучению на основе официальной статистики. Более гибким инструментом являются социологи-

ческие исследования. Для получения первичной социологической информации в ВНКЦ РАН был выбран метод анонимного анкетирования, как наиболее эффективный.

В соответствии с программой исследования изучался кадровый потенциал регионального центра – г. Вологды, состоящий из научно-педагогических кадров вузов, работников академической, отраслевой и заводской науки.

В высших учебных заведениях г. Вологды на начало 1995 г. числилось более 950 научно-педагогических и научно-технических работников. На вопросы анкеты ответили 387 человек (более 40% профессорско-преподавательского состава вузов), в том числе 32 доктора и 202 кандидата наук. В результате компьютерной обработки ответов получены следующие данные.

Средний возраст работников этой сферы – 46 лет. Однако по каждому из вузов это распределение имеет свои особенности. Например, в Вологодской молочнохозяйственной академии эти характеристики смещены в сторону более зрелого возраста.

По половому признаку распределение преподавателей практически одинаково (преобладание женщин составляет менее 3%).

По специализации преобладают доктора и кандидаты технических наук, затем идет группа кандидатов сельскохозяйственных и ветеринарных наук. По ученному званию в выборке преобладают доценты (49%).

Вузовская наука города охватывает широкий спектр отраслей. Около 75% опрошенных назвали 28 направлений, в которых они работали в течение последних трех лет. Больше всего работ выполнено по общей биологии (7,8%) и филологическим наукам (7,2%). По характеру исследований опрошенные делят свое внимание между фундаментальными и прикладными работами почти пополам: 52 и 48% соответственно.

Почти 90% опрошенных ученых не имеют никаких изобретений, 82% не ответило на вопрос о наличии авторских свидетельств. Однако в политехническом институте работают специалисты, получившие более 30 авторских свидетельств. Всего ими запатентовано 204 изобретения из 475, внедрено 135 изобретений, что говорит о практической ценности изобретательской деятельности респондентов.

Среди опрошенных сотрудников вузов города 7% владеют свободно одним или несколькими языками.

Повышение квалификации преподавателей вузов затруднено в связи с финансовыми ограничениями, а стажировка преподавателей осуществляется без выезда в ведущие научные центры страны. В результате около 38% опрошенных не удовлетворены имеющейся возможностью повышать квалификацию. Лишь 20% из них сообщили, что их научный потенциал используется полностью.

За последние два года общее количество кандидатов наук в вузах города выросло на 5%, а докторов наук – почти на треть. Более всего – 40,9% – научных исследований, оформленных в виде диссертационных работ, приходится на гуманитарные науки, 30,2% – на технические.

В качестве мотива научной деятельности на первое место (около 28%) респонденты ставят призвание, что почти в полтора раза превышает долю ответов о мотивах научной деятельности как о средстве заработка. Около 91% сотрудников имеют основной доход в виде заработной платы, получаемой на основной работе. Почти у 30% респондентов имеют место задержки с выдачей зарплаты в течение 1-2 и более месяцев.

Месячный доход в семьях респондентов в период опроса колебался от 200 тыс. руб. до 1,5 млн. руб. на человека. Общий средний доход на одного человека в области в этот период составил 459,8 тыс. руб. Ниже этого уровня имели доходы более 50% респондентов. Около 40% ученых-респондентов имели в своих семьях доход ниже прожиточного минимума, составлявшего на время опроса 375 тыс. руб.

С декабря 1995 г. и по март 1996 г. ВНКЦ РАН провел в г. Вологде опрос сотрудников научных учреждений, а также конструкторов, исследователей и других работников предприятий, которые по роду своей деятельности должны заниматься научно-технической деятельностью. Опрос (261 человек) проводился на 32 предприятиях и организациях методом анкетирования. 16,5% опрошенных – это работники научных организаций Российской академии наук и Российской академии сельскохозяйственных наук. Доктора наук составили 0,5%, кандидаты наук – 14,2% их

общей численности. Более заинтересованно отвечали на вопросы те респонденты, которые имели научные публикации, открытия, изобретения, т.е. состоявшиеся ученые.

На вопрос о мотивах их научной деятельности только 3% респондентов ответили, что основным мотивом является ее «престижность».

Отсюда можно заключить, что мотивация научной деятельности в значительной степени определяется уровнем востребованности творческого потенциала, который полностью используется лишь у 7% опрошенных, а у 18% полностью не востребован. Остальные 75% оценили использование своего научного потенциала как частичное (неполное).

Месячный душевой доход в семьях научных работников по результатам опроса составил в среднем 250 тыс. руб. Несмотря на это, отношение к работе у респондентов заинтересованное.

Таким образом, анализ состояния научно-технического потенциала области показал, что в ее научно-технической сфере с 1991 г. нарастают кризисные явления. Основная проблема – адаптация существовавшего научного потенциала к условиям рыночной экономики. Трудности адаптации проявляются:

- в свертывании объема научно-технических работ в учреждениях и организациях по отрасли «наука и научное обслуживание»;
- в значительном сокращении объема научных исследований и разработок в производственных отраслях и заводских секторах науки;
- в сокращении финансирования научно-исследовательских работ;
- в оттоке научно-технического кадрового потенциала;
- в снижении инновационной активности во всех отраслях народного хозяйства области.

В качестве первоочередных направлений региональной научно-технической политики на ближайшие сроки следует считать:

- формирование действенного экономического и организационного механизма управления развитием науки в регионе, прежде всего – управленческо-координирующего подразделения в структуре областной администрации;
- создание фондов поддержки науки;

⇒ разработка и реализация программы рациональной занятости и социальной защиты работников науки;

⇒ сохранение и развитие научно-производственного потенциала высших учебных заведений области (это определяется тем, что, только сохранив высокий уровень высшего образования, можно сберечь наиболее трудно восстанавливаемую часть научного потенциала – кадры);

⇒ расширение подготовки высококвалифицированных кадров науки через аспирантуру.

Необходимо совмещение научных разработок с предпринимательством, что обеспечит финансирование и прибыльность проектов, особенно в деле создания новых технологических продуктов¹.

Таким образом, современное состояние научно-технического потенциала области можно определить как критическое. Вологодская область и накануне реформ имела удельный вес научных работников почти в 4 раза меньше, чем по России в целом, а в 1995 г. этот показатель стал ниже среднероссийского в 7,5 раза².

Ученые, проводившие исследование научно-технического потенциала области, установили, что, во-первых, он далеко не востребован в полную меру, а во-вторых, имеет место несоответствие (как причина первого) направлений научно-технических разработок с потребностями производственных структур. Поэтому в целях преодоления указанных противоречий нам представляется возможным создание Фонда развития научно-технического потенциала Вологодской области, действующего по типу Российского фонда фундаментальных исследований, с поправками и изменениями, которые требуют условия области.

Основной целью Фонда должно стать создание «прозрачной» процедуры распределения инвестиционных ресурсов, а его основными задачами:

¹ См.: Поляков М.М., Матвеева Л.С. Научно-технический потенциал региона: оценки и вопросы развития // Проблемы экономического реформирования в регионе. – 1997. – С. 52-55.

² Ильин В.А., Зуев А.Н. Фонд развития научно-технического потенциала области: цели, задачи и направления деятельности // Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения: Информационный бюллетень ВНКЦ РАН. – Вып. 5. – Вологда, 1998.

⇒ конкурсная поддержка инициативных научно-технических разработок, производство которых возможно на предприятиях области;

⇒ конкурсное содействие развитию производственных рыночных структур, обеспечивающих выпуск продукции на базе современных научно-производственных разработок, создающих социальный эффект;

⇒ финансирование инвестиционных проектов, обеспечивающих мультипликационный эффект в области, на конкурсной основе;

⇒ содействие в подготовке научных, технических специалистов, необходимых области в рыночной инфраструктуре, а также содействие особо приоритетным направлениям народного образования;

⇒ помощь и содействие в привлечении передовых технологий как из других регионов страны, так и из-за рубежа.

Нами предлагается организовать порядок финансирования Фонда, как некоммерческой организации, предложив предприятиям отчислять в него 0,01% от себестоимости продукции, выделять средства из областного бюджета (до 1% бюджета), использовать финансовые средства предприятий, создаваемых с участием Фонда, при финансировании инвестиционных проектов. По мере развития деятельности Фонда этот источник должен стать преобладающим¹.

1.4. Роль внешнеэкономической деятельности Вологодской области в модернизационных процессах

Основу внешнеэкономической деятельности Вологодской области в дореформенный период (1980 – 1991 гг.) составлял экспорт проката черных металлов, а также стали, лесопроductии, минеральных удобрений, подшипников. В 1992 – 1996 гг. товарная структура экспорта и импорта не претерпела существенных

¹ Для реализации основных принципов деятельности Фонда Вологодским научно-координационным центром РАН (с участием автора) подготовлен проект основных нормативных и организационных документов, опубликованный в научной печати области, в их числе «Положение о проведении конкурсов при финансировании прикладных научно-технических разработок, инвестиционных проектов», «Положение об экспертных советах Фонда развития научно-технического потенциала» (Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения. – Вологда, 1998).

изменений. Внешнеторговый оборот имел устойчивую тенденцию роста на фоне общего спада производства, увеличившись с 71 млн. долл. в 1992 г. до 1513,2 млн. долл. в 1996 г. Рост объема внешней торговли имеет ряд причин: отказ государства от монополии внешней торговли, появление новых групп собственников, инфляция и желание собственников защитить свои доходы путем получения твердой валюты за экспортные товары и т.д.

Экспорт области имеет по-прежнему сырьевую ориентацию. Если элиминировать влияние ресурсопроизводящих отраслей (лес, химия, металлургия) в экспорте Вологодской и Костромской областей, то их показатели окажутся почти одинаковыми, несмотря на значительную разницу в объемах внешней торговли. Так, в 1996 г. внешнеторговый оборот Вологодской области составил 1796,6 млн. долл., а Костромской – 111,1 млн. долл. Экспортные же поставки без учета ресурсопроизводящих отраслей существенно сближаются: в Вологодской области они составляют 133,8 млн. долл. (102,9 долл. на душу населения), в Костромской – 63,8 млн. долл. (79,8 долл. на душу населения). Основными импортируемыми товарами в 1995 – 1996 гг. оставались машиностроительная продукция – 36,7% от всех импортных поступлений; черные и цветные металлы – 37,7%, продовольственные товары и сырье для их производства – 14%.

Проводимые с конца 80-х годов реформы кардинально изменили институциональную структуру участников внешней торговли и их количество. Так, в Вологодской области в 1992 г. было 130 участников внешнеэкономической деятельности, а в 1996 – около 2500. При этом основной товарооборот приходится на акционерные общества (94%). За это же время существенно расширилась география стран, с которыми сотрудничает область: с 45 стран в 1992 г. до 92 в 1996 г. Экспорт области за последние годы в значительной степени переориентировался на рынки развитых стран Европы и США.

В настоящее время на территории области зарегистрировано 151 предприятие с иностранными инвестициями (ПИИ), из них лишь 54 осуществляют хозяйственную деятельность. Основная часть ПИИ сосредоточена в Вологде (50%) и Череповце (29%). В создании ПИИ участвовали инвесторы из 43 стран, а основные партнеры – Германия, Финляндия, США, Швейцария, Велико-

британия. Большинство зарегистрированных ПИИ мелкие – с уставным фондом до 1 млн. руб. (49% от общего числа). Основная часть предприятий с иностранными инвестициями, работающих в промышленности, функционирует в лесозаготовительной (20%) и деревообрабатывающей (11%) отраслях. Данной категорией участников внешнеэкономической деятельности в 1996 г. произведено: 688,8 тыс. куб. м деловой древесины (157% к уровню 1995 г.); 32 тыс. куб. м пиломатериалов (137%); 964 т алюминия вторичного (рост в 4,6 раза). За 1993 – 1996 гг. в область поступило 35634,5 тыс. долл. иностранных инвестиций, из них: прямые – 18371,1 тыс. долл., портфельные – 585,5 тыс. долл., прочие – 16999,8 тыс. долл.

В настоящее время приоритетной становится задача повышения роли внешнеэкономической деятельности Вологодской области в решении проблем обновления производства. По нашему мнению, основным здесь является следующее.

1. Вопрос о лесных концессиях. На сегодняшний день лес – основное богатство области, которое более всего интересует инвесторов с Запада. В одобренном Госдумой РФ Лесном кодексе содержится положение, позволяющее предоставлять значительные участки леса в аренду (до 9 лет) и концессии (до 49 лет). Оформление концессионных сделок должно осуществляться исключительно в рамках закона и предусматривать жесткие условия недопущения хищнической вырубki леса. Поэтому они должны содержать условие предоставления концессионером современной техники для заготовки леса, сохраняющей гумусовый слой, и развитие территории (строительство жилых поселков, дорог, коммуникаций). Необходимо ускорить работу по разделению полномочий и прав по использованию природных ресурсов между Федерацией и регионом, что расширит самостоятельность области во внешнеэкономической деятельности.

2. В области черной металлургии. Здесь наиболее острой проблемой является прогнозируемое с 1998 года резкое сокращение мирового рынка черных металлов и продукции этой отрасли. Для области это грозит огромными валютными потерями и резким падением экспорта, поскольку сейчас более 70% экспортных поставок составляет продукция черной металлургии. Поэтому следует предусмотреть возможность расширения ассортимента продукции и снижение ее себестоимости за счет приобретения за рубежом новых технологий.

3. Привлечение инвестиций в топливно-энергетический комплекс. Он нуждается в современном оборудовании и может значительно уменьшить себестоимость производимой электроэнергии. Энергетическая составляющая в себестоимости готовой продукции настолько велика, что делает часть товаров неконкурентоспособными на мировом рынке. Снижение себестоимости за счет сокращения энергетической составляющей позволит области экспортировать товары машиностроительного комплекса и другой готовой продукции, имеющей неудовлетворенный спрос на мировом рынке. Следовательно, может измениться структура экспорта, сократиться его сырьевая часть.

4. Создание единой системы инфраструктуры внешнеэкономической деятельности области. Нужно связать в единую информационную сеть все организации, занимающиеся и контролируемые внешнеэкономические связи области. Назрела необходимость создания маркетинговых и дилерских центров, инвестиционных и залоговых фондов на территории области, использующих для гарантирования инвестиций госпакеты акций предприятий, муниципальное и областное имущество.

5. Развитие целлюлозно-бумажной промышленности и оптического производства. Промышленность ЦБК ориентирована на производство низкосортных видов бумаги. Для улучшения ее качества следует провести серьезную работу по закупке лицензий на производство высококачественной мелованной и других видов бумаги. Приобретение лицензий в значительной степени может расширить экспортные возможности области и способствовать улучшению финансового состояния существующих комбинатов. Необходимо также решить вопрос о включении части производимых на оптико-механическом заводе товаров в планы экспортных поставок «Росвооружения», способствовать маркетинговым исследованиям внешнего рынка по поставкам на экспорт оптических приборов, приборов ночного видения и т.п., используя возможности торгово-промышленной палаты, иностранных участников ПИИ и т.д.

6. Легкая промышленность. Администрация области должна отстаивать интересы собственных производителей и решать на федеральном уровне вопрос о введении протекционистской политики по отношению к товарам легкой и текстильной

промышленности через систему квотирования ввозимых товаров данной группы, заключения соответствующих договоров с ЕЭС и ГАТТ. Также на федеральном уровне должна быть разработана политика тарифных и нетарифных ограничений, антидемпинговые меры (особенно в отношении черной металлургии). Протекционистская политика может быть реализована в процессе переговоров с соответствующими международными организациями и на межгосударственном уровне. Местные органы власти должны содействовать распространению опыта АО «Стиль Вологды» по выпуску высококачественной продукции по заказам и с товарными знаками зарубежных фирм, имеющих хорошую репутацию и рыночные ниши. Но, проводя такую политику, следует предусматривать и создание условий для обеспечения конкурентоспособности отрасли за счет внедрения новых технологий, создания упаковочных производств и т.д.

7. Используя существующую в области инфраструктуру в сфере внешнеэкономической деятельности, и федеральные органы власти, и администрация области должны способствовать международной сертификации продукции машиностроения и других отраслей с целью продвижения этих товаров на мировой рынок.

* * *

На основе анализа состояния и динамики промышленности Вологодской области в связи с задачами ее модернизации и вывода о том, что область, несмотря на огромные трудности, препятствующие стабилизации экономики как необходимого условия перехода к экономическому росту, располагает возможностями подъема, автор пришел к следующему заключению.

Промышленность представляет собой основной сектор экономики, обеспечивающий жизнедеятельность региона, от состояния и динамики которого зависят перспективы социально-экономического развития области.

За годы советской власти в Вологодской области сложился промышленный потенциал, решающая роль в котором принадлежала отраслям, выпускающим средства производства. Регион вступил в период реформ, унаследовав от прошлого не только

пороки системы – монополизм производителей, дисбаланс структуры, но и ее отдельные достижения: индустриальный опыт, определенный научно-технический потенциал, кадры производителей и руководителей крупных предприятий. Однако этого оказалось недостаточно для выхода из кризиса, и меры, которые призваны стимулировать рыночные механизмы и вовлечение в рынок субъектов хозяйствования, пока еще не срабатывают эффективно. Преобладающими способами, которыми в области пытаются повернуть расшатанный промышленный комплекс на путь модернизации, являются меры системного характера. Они привели к изменению структуры собственности в промышленности, обеспечению процесса акционирования государственных предприятий. Но системных мер явно недостаточно, чтобы вывести промышленность из кризиса. Они представляют собой, на наш взгляд, только предпосылку для модернизации производства. Для решения этой задачи требуется рассмотрение структуры промышленности на уровне ведущих отраслей и предприятий, составляющих базис каждой из них. Данной проблеме и посвящается следующая глава.

ГЛАВА II

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ В ОБЛАСТНЫХ ПРОГРАММАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.1. Прогнозирование социально-экономического развития региона

В Вологодской области за годы реформ, как было показано выше, в основном сформировались предпосылки системного характера для проведения модернизации производственного потенциала: сложилась новая структура собственности, появилась прослойка частных предпринимателей, началось развитие малого бизнеса. Однако уровень развития производительных сил региона на данном этапе переходного периода к рыночным отношениям существенно отстает от тех возможностей, которые открываются перед ним в этих новых условиях хозяйствования. Для выхода из кризиса и начала экономического роста должно произойти органичное соединение преимуществ плюрализации форм собственности с достижениями научно-технического прогресса, новыми технологиями и техникой, современным менеджментом.

Вологодская область имеет в своем распоряжении достаточно мощный экономический потенциал, эффективность которого пока не может быть выявлена в полной мере, и, чтобы эта задача была реализована, необходимо претворить в жизнь научно обоснованные программы развития основных отраслей производственного комплекса области, предусматривающие использование инвестиций для стабилизации производства и создания материально-технических предпосылок его модернизации.

В основе программ лежит разработка экономических прогнозов, которая является сейчас необходимой частью системы управления социально-экономическими процессами как для России, так и для ее каждого субъекта. В 1994 – 1996 гг. в стране сложилась определенная система государственного прогнозирования. Структуры разработки прогнозов по временным горизонтам устанавливаются Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития

Российской Федерации», проект которого был утвержден летом 1995 г. В соответствии с требованиями этого закона, Правительство РФ организует разработку долгосрочных, среднесрочных и годовых прогнозов. Впервые эта схема полностью начала реализовываться в 1996 г., когда был составлен долгосрочный прогноз до 2005 г., среднесрочный – до 2000 г. и, как это было и в предшествующие годы, – прогноз на следующий, 1997 г. По мере стабилизации экономической ситуации потребность в среднесрочном и долгосрочном прогнозировании объективно возрастала. В комплексном прогнозе социально-экономического развития, который формируется из сводных синтетических показателей, отражающих процессы потребления и производства, важное место занимают прогнозы развития ведущих отраслей, секторов и институциональных единиц. Они могут использоваться для расчетов на среднесрочную перспективу. С целью определения сбалансированных показателей развития отраслей при расчете по полной схеме прогноза, отраслевые и функциональные подразделения должны представлять основные показатели потребления и распределения ресурсов, а также их конечного использования. Такая информация позволяет проводить балансирующие расчеты с использованием межотраслевого баланса. Следует отметить, что в настоящее время подавляющая часть прогнозных параметров получается на основе экспертных оценок и, поскольку пока еще не разработаны (институционально) формальные процедуры получения показателей, появляется возможность их произвольного и несогласованного изменения. Тем самым снижается точность и достоверность прогноза. Следует, видимо, согласиться с утверждением начальника Департамента региональных счетов Министерства экономики РФ Ю.В. Белецкого о том, что «более широкое использование модельных схем расчетов позволяет получить согласованные оценки параметров и при изменении одного из них отслеживать соответствующие изменения других. Это значительно сузит возможности произвольной корректировки прогнозных показателей»¹.

В Вологодской области составление прогнозов и программ развития отраслей производства осуществляется в непростой

¹ Белецкий Ю.В. Государственное прогнозирование экономического развития в России: технология и методы // Федерализм. – 1997. – №4. – С. 36.

социально-экономической обстановке и связано с предпринимаемыми администрацией области мерами по выработке стратегических решений развития региона на ближайшие 2–3 года, определению основных направлений эффективного развития области до 2005 г. Важность программирования признана губернатором области В. Е. Позгалевым¹. Концепция развития предполагает поэтапное развитие комплекса материальных отраслей, решение вопросов модернизации производства.

Первый этап (1998 – 2000 гг.), в течение которого выход на экономический рост достигается преимущественно за счет задействования существующих мощностей, прежде всего в обрабатывающей и перерабатывающей промышленности, связанных с переработкой местных ресурсов и выпуском продукции первичных отраслей местного производства, реализации быстроокупаемых инвестиционных проектов, преимущественно имеющих мультипликативный эффект для экономики области. Проводятся институциональные корректировки хозяйственного механизма.

Второй этап (2001 – 2005 гг.) характеризуется структурно-технологическими сдвигами в реальном секторе экономики, практической реализацией наукоемких технологий, техническим перевооружением экономики и переходом на ресурсосберегающие и экологически безопасные технологии. Реализуются среднесрочные и долгосрочные инвестиционные проекты.

Сдвиг в сторону первичных отраслей производства в 1996 г. охватывает не только текущий выпуск, но и производственные мощности и занятость. В 1997 г. 75% предприятий области использовали свои производственные мощности менее чем наполовину, лишь 5% предприятий – более чем на 80%.

Возросла дифференциация предприятий в зависимости от устойчивости платежеспособного спроса и внутренней нормы прибыли. Предприятия сельского хозяйства, легкой промышленности, строительства, производства с удлиненным циклом производства все в большем количестве пополняют перечень неплатежеспособных.

Продолжается дальнейшее свертывание инвестиционного процесса. В 1996 г. в экономику и социальную сферу области вложено за счет всех источников финансирования в сопоставимой

¹ Русский Север. – 1997. – 28 марта.

оценке на 33% меньше, чем в 1995 г. По области недофинансированы как федеральные (64% к 1995 г.), так и местные (35% к 1995 г.) программы, а также программы инвестиций за счет собственных источников предприятий.

В области происходит дальнейшее ухудшение материального положения подавляющего большинства населения. Реальные денежные доходы населения (доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен) уменьшились в сравнении с 1995 г. на 10,5% и составляют 52% от уровня 1991 г.

Наблюдается устойчивая тенденция снижения объема продаж товаров населению. В 1995 г. физическая масса проданных населению товаров снизилась на 16%, в 1996 г. – еще на 14%. Усилилась внутрирегиональная дифференциация спроса¹.

Продолжение реформ, создание стимулов экономического роста не может быть осуществлено в сжатые сроки. Необходимо сформулировать целевые приоритеты на среднесрочный период и скоординировать для их достижения деятельность властных и управленческих структур, предприятий и организаций области.

Разработка основных направлений социально-экономического развития позволит совместить цели и задачи достаточно большого количества как внешних, так и внутренних структур организационно-экономической системы области со стратегическими и тактическими целями.

Главной целью функционирования организационно-экономической системы области является повышение уровня и качества жизни населения области.

Основными целями являются:

⇒ борьба с бедностью, повышение уровня и качества жизни населения, улучшение жилищных условий и развитие социальной сферы, обеспечение доступности ее услуг;

⇒ повышение доходов населения и его занятости, создание условий для формирования среднего класса;

⇒ обеспечение экономического роста, прежде всего в основных для области отраслях (металлургической, химической, ле-

¹ Материалы Администрации Вологодской области к подпрограммам развития отдельных отраслей экономики. – Вологда, 1997. – С. 1-4.

сопромышленном комплексе, АПК), осуществление структурного сдвига в пользу ресурсосберегающих производств и технологий;

⇒ создание экономических и социальных условий для развития районообразующих отраслей и комплексов;

⇒ повышение уровня самообеспечения области продовольственными и непродовольственными товарами народного потребления;

⇒ активное участие области в федеральных программах развития коммуникационной инфраструктуры, обеспечение ее интеграции в федеральные и международные транспортные и информационные системы;

⇒ создание экономических и политических условий для значительного расширения межрегиональных экономических связей области, прежде всего с северо-западными регионами России, а также со странами ближнего и дальнего зарубежья.

Остановимся теперь на основных экономико-производственных характеристиках ведущих промышленных комплексов Вологодской области, рассматривая их с точки зрения необходимости проведения модернизации производства и обеспечения последней конкретными программными установками. Это позволяет выявить перспективы выхода вологодской промышленности из кризиса и приближения к той черте развития, за которой начинается экономический рост.

2.2. Строительно-инвестиционный комплекс и его роль в модернизации производства

Без надежной строительной базы невозможна никакая конструктивная модернизация производства, включая задействование ставших «на прикол» мощностей и создание новых, отвечающих современным требованиям научно-технического прогресса.

В условиях переходного периода проблемы строительного комплекса (производство стройматериалов, непосредственное строительство и строительно-монтажные работы) зависят от интенсивности и устойчивости инвестиционных процессов, что требует новых концептуальных подходов к задачам в этой области.

До начала реформы Вологодская область обладала достаточно мощным и разветвленным строительным комплексом. Его развитие определялось динамикой капитальных вложений (рис. 3).

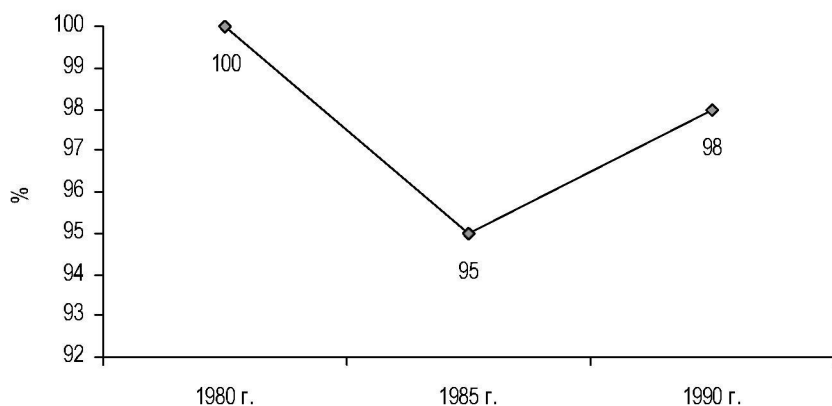


Рис. 3. Капитальные вложения в 1980 – 1990 гг. (1980 г. = 100%)

Источник: Данные Вологодского управления статистики за 1980 – 1990 гг.

Как видно из рисунка 4, в 1997 г. инвестиции были снижены до нулевого уровня. В итоге произошло замораживание многих строительных объектов, резко сократился фронт строительных работ, началось падение производства в промышленности стройматериалов. Ныне на долю строительного комплекса приходится 2,9% стоимости основных производственных фондов всего промышленного комплекса и 4,2% совокупной численности промышленно-производственного персонала¹.

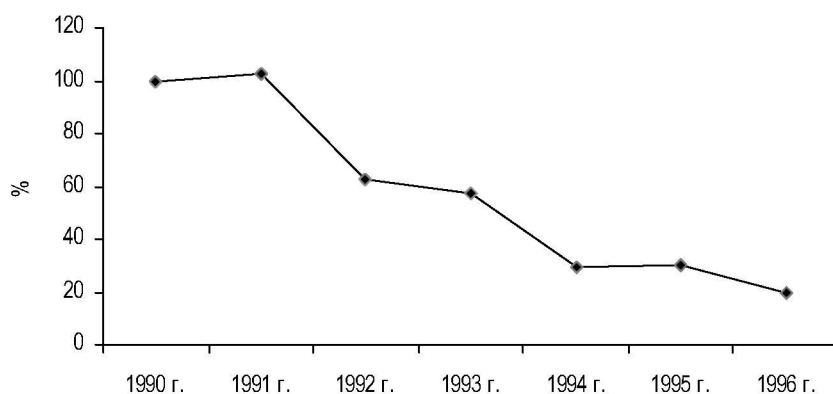


Рис. 4. Капитальные вложения в 1990 – 1997 гг. (в % к 1980 г.)

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1990 – 1997 гг.

Тем не менее в январе – мае 1998 г. отрасль произвела 42,1 тыс. м³ сборных железобетонных конструкций и изделий, 36,1 млн. штук усл. строительного кирпича, 73,6 тыс. усл. м³

¹ Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – М., 1995. – С. 50.

древесностружечных плит, 5,5 млн. усл. м² древесноволокнистых плит (твердых) ¹. Но в сравнении с аналогичным периодом 1997 г. почти по всем позициям наблюдалось продолжение спада. Так, производство кирпича в 1998 г. составило только 67%, древесностружечных плит – 96,5%, сборных железобетонных конструкций и изделий – 75,3% ². Несмотря на падение объемов строительства, потенциал в этой области сохраняется. Основную долю капиталовложений (две трети) поглощают черная металлургия, транспорт и жилищное строительство. Совершенно недостаточны вложения в сельское хозяйство (2,5% от общего объема капиталовложений), машиностроение (2%), лесную и деревообрабатывающую промышленность (2,5%), строительство и химию (по 1,5%); практически отсутствуют инвестиции в легкую промышленность и промышленность строительных материалов. Нарастающий кризис платежей ведет к свертыванию инвестиционной деятельности. При этом строительный комплекс в трудных условиях урезаемого финансирования в последние годы работает достаточно эффективно, что находит свое отражение в динамике ввода основных фондов в расчете на 1 руб. капиталовложений: в 1993 г. – 36 коп., в 1994 г. – 79, в 1996 г. – 93 коп.

В условиях острого дефицита бюджетных средств существенную роль в формировании инвестиций должны сыграть прямые вложения и амортизационные отчисления металлургических и химических предприятий, а также привлечение отечественных и зарубежных инвесторов к реализации высокоэффективных проектов – «Северного маршрута», развития лесопромышленного комплекса, новых машиностроительных производств. В инвестициях, предназначенных для жилищного и социально-бытового строительства, сельского хозяйства, пищевой и легкой промышленности, могут сыграть важную роль сбережения населения и средства коммерческих структур при условии долевого бюджетного финансирования и государственных страховых гарантий сохранности, ликвидности и доходности вложений.

В целях активизации использования амортизации, как важнейшего в современных условиях источника инвестиций, предлагается реализовать следующие меры:

¹ Социально-экономическое положение России: Сборник Госкомстата. – 1998. – Январь–май. – С. 244.

² Там же.

➤ ввести в практику ускоренное начисление стоимости амортизации, что позволило бы повысить инвестиционный потенциал реконструкции и создания новых мощностей предприятий;

➤ создавать в группах однородных производств общий амортизационный фонд, что дало бы возможность по взаимной договоренности поочередно концентрировать и направлять значительные средства на техническое перевооружение и развитие отдельных производств (предприятия при этом как бы взаимно беспроцентно кредитуют друг друга);

➤ учитывать и хранить средства амортизационного фонда на специальном счете в банке под депозитные проценты, опережающие темпы инфляции.

Укрепление системы государственного воздействия на развитие экономики области предусматривается осуществлять путем создания под эгидой Администрации области ряда новых региональных (возможно, муниципальных – в крупных городах) структур:

- ликвидного залогового фонда;
- резервного финансового фонда;
- трастового регионального банка;
- специальной страховой компании;
- инвестиционной корпорации.

Предстоит стимулировать приток кредитно-финансовых ресурсов за счет создания условий для организации филиалов крупных московских, санкт-петербургских и зарубежных банков, внедрения системы льгот для кредитно-финансовых учреждений и других элементов режима наибольшего благоприятствования для финансовой деятельности в регионе. Особое значение приобретает активизация кредитной политики Сбербанка на территории области, создание в этих целях инвестиционной дочерней структуры Сбербанка.

Кардинальной проблемой выхода из кризиса является постепенная переориентация кредитно-финансовой системы на среднесрочное и долгосрочное кредитование предприятий строительного комплекса, поддержку высокоэффективных инвестиционных проектов. Для этого предлагается:

• во-первых, обеспечить подготовку к подъему инвестиционной активности в области через развитие и техническое укрепление банковской системы, проработку систем страхования и гарантирования, залоговых механизмов, организацию инновационного

и инвестиционного консалтинга, проведения экспертизы инвестиционных проектов на уровне международных требований;

- во-вторых, всячески способствовать предприятиям в поиске отечественных и зарубежных стратегических инвесторов, обеспечить необходимую для создания благоприятного инвестиционного климата стабильность общественно-политического устройства нормативной базы, налоговой системы, снижение уровня криминогенности в регионе;

- в-третьих, включиться в разработку федеральных и региональных схем финансирования эшелонированной системы инвестиционных проектов, рассчитанных на привлечение в них сбережений населения (акционирование, ипотека), аккумулированных средств предприятий, финансовых ресурсов банковской системы, регионального и федерального бюджета при активной поддержке наиболее эффективных, социально и экологически значимых проектов со стороны региональных и федеральных властей (нормативно-правовое обеспечение, участие в страховании и гарантировании инвестиций);

- в-четвертых, более активно участвовать в формировании кредитной политики, ориентированной на средне- и долгосрочное кредитование инвестиций.

Для более надежного обоснования потребности Вологодской области в федеральной поддержке администрацией области подготовлен перечень административных районов, городов, поселков и отдельных предприятий, по которым будут определены конкретные меры для вывода их из кризисного состояния и необходимые финансовые ресурсы.

Рост инвестиционного комплекса, развитие сопряженных производств и инфраструктуры вызовут дополнительную потребность в рабочей силе, что поможет решить проблему занятости в регионе. Для Вологодской области это особенно болезненная проблема, ибо при менталитете населения, сформировавшегося в условиях полной занятости, возрастающая безработица способна серьезно дестабилизировать общественно-политическую ситуацию.

Вследствие возросшей актуальности проблемы занятости можно предположить, что рациональное ее решение в Вологодской области с использованием резервов стройкомплекса получит должную оценку и поддержку центральных органов власти с целью повсеместного распространения.

2.3. Металлургия

Металлургический комплекс Вологодской области занимает первое место в отраслевой структуре основных производственных фондов ее промышленности – на него приходится 46,2% их совокупной стоимости. На предприятиях комплекса занято 26,9% общей численности промышленно-производственного персонала¹. В состав комплекса входят два базовых предприятия: акционерное общество «Северсталь» и Череповецкий сталепрокатный завод (ЧСПЗ).

Экономическое положение предприятий определилось за десятилетие, предшествовавшее началу реформ, следующим образом (рис. 5).

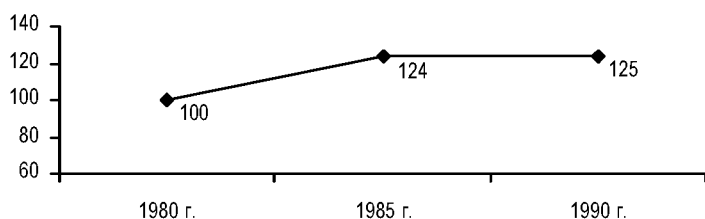


Рис. 5. Динамика физических объемов производства в черной металлургии в 1980 – 1990 гг. (в %; 1980 г. = 100%)

Источник: Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.) – Вологда: Вологодское областное управление статистики, 1991.

Данные за 1980 – 1990 гг. показывают рост выпуска продукции на 25%. Затем наступает период спада, но его масштабы не столь катастрофичны, как в большинстве остальных отраслей (рис. 6).

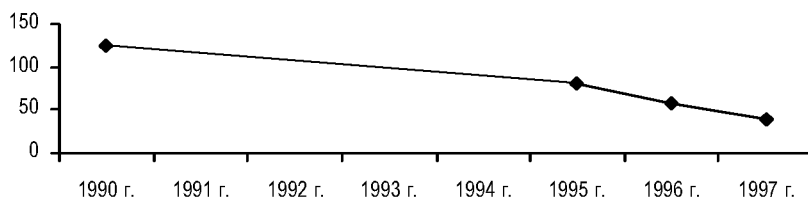


Рис. 6. Динамика физических объемов производства в черной металлургии в 1990 – 1997 гг. (в % к 1980 г.)

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1990 – 1997 гг.

В 1993 г. АО «Северсталь» получило 421 млрд. руб. прибыли, что составило 90% совокупной прибыли в промышленности

¹ Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – М., 1995. – С. 50, 60.

области, и имело рентабельность, равную 77,8% (расчитано по отношению балансовой прибыли к себестоимости товарной продукции).

В 1994 г. предприятия черной металлургии получили 404,7 млрд. руб. прибыли, или 63% от общей прибыли в промышленности области. И хотя их рентабельность заметно упала, но именно они имеют наибольшие возможности для инновационных мероприятий. В этом же ряду находятся такие предприятия, как АО «Аммофос», АО «Вологодский подшипниковый завод».

По итогам 1994 г. предприятия черной металлургии в расчете на одного среднегодового работника получили 7,7 млн. руб. прибыли.

В январе – апреле 1998 г. на объектах металлургического комплекса было произведено 3,6 млн. тонн стали и 3,1 млн. тонн готового проката черных металлов¹. Это означало, что выпуск стали по сравнению с аналогичным периодом 1997 г. возрос на 2,7%, а проката черных металлов – на 8,5%². Таким образом, положение на металлургических предприятиях не может быть определено как катастрофическое, хотя и они не остались в стороне от экономического кризиса.

В 1997 г. хозяйственное положение предприятий характеризовалось следующими показателями.

Налоги и экономические санкции поглощали свыше 95% балансовой прибыли. Очень высок был и удельный вес (53%) продукции естественных монополий в структуре издержек металлургических объектов, что в значительной степени диктуется бесконтрольным ростом цен на электроэнергию и транспортные услуги. Кроме того, экспорт продукции комплекса, позволивший предприятиям пережить трудные годы кризиса, когда он достиг своего пика, в настоящее время становится убыточным.

Подпрограмма развития черной металлургии предусматривает ряд мер борьбы с кризисными явлениями. В их число входит выработка стратегии управления финансовыми потоками, определение приоритетных направлений, оказывающих решающее влияние на их масштабы, создание системы учета затрат по структурным подразделениям и т.д.

¹ Социально-экономическое положение России. – 1998. – Январь–май. – С. 244.

² Там же.

Важное место в подпрограмме отведено проектам модернизации производства. Произведена оценка эффективности модернизационных мероприятий на базе АО «Северсталь», показавшая, что только одна реконструкция сталеплавильного производства разрешает снизить себестоимость стали на 7–8%, что, в свою очередь, приведет к снижению себестоимости конечной продукции на 6–6,5%.

Здесь рассмотрен случай реализации в условиях мартеновского цеха только организационного мероприятия — закрытия мартеновских печей. Если же остающиеся двухванные печи преобразовать в прямоточные агрегаты с нагревом воздуха в кауперах, то выполненные расчеты показывают, что это приведет к дальнейшему снижению издержек производства мартеновской стали на 5–10 % (в зависимости от доли чугуна в шихте). Такая реконструкция требует затрат, фактически не превышающих стоимости капитального ремонта одного агрегата.

Однако, по нашему мнению, подпрограмма развития черной металлургии еще нуждается в серьезной доработке, так как приведенных в ней материалов недостаточно для определения прогнозных ожиданий на ближайшее будущее. Упор в программе сделан не на вопросы модернизации отрасли и смену технологий, а на роль металлургического комплекса в решении социальной проблематики.

С позиции улучшения положения населения области, говорится в подпрограмме, предприятия металлургического комплекса должны принять более эффективные меры по созданию новых рабочих мест. На наш взгляд, здесь следует стать на путь, уже давно пройденный США и странами Европы. С целью совершенствования рынка реализации металлургической продукции, и прежде всего для обеспечения более дешевым металлом мелких потребителей, необходимо создать сервисные металлоцентры (СМЦ). Ориентированные на поставку мелких партий металла (4–5 тонн), СМЦ должны играть роль «банка» металлопродукции и обеспечивать ее поставку машиностроительным предприятиям точно в установленные сроки, а также оказывать разнообразные инженеринговые услуги. Создание таких центров приведет к увеличению занятости населения.

2.4. Химическое производство

Несмотря на то, что на предприятиях комплекса занято только 5,6% численности промышленно-производственного персонала, в стоимости основных производственных фондов промышленности области на его долю приходится 17,4%¹.

Динамика выпуска продукции химической отрасли в предреформенный период показана на рисунке 7.

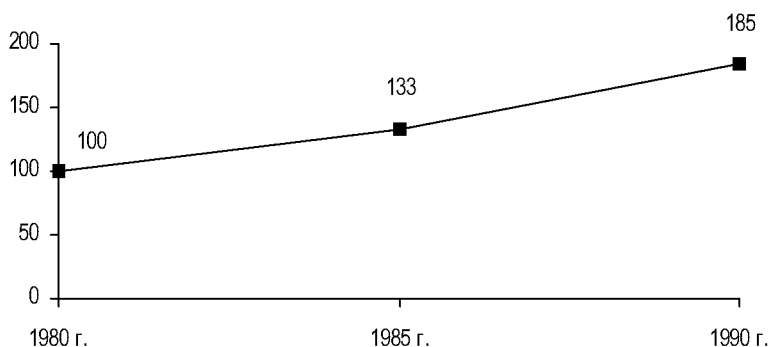


Рис. 7. Динамика физического объема производства в химической промышленности в 1980 – 1990 гг. (в %; 1980 г. = 100%)

Источник: Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.). – Вологда, 1991.

Химический комплекс Вологодской области представлен двумя крупными предприятиями по выпуску минеральных удобрений. Это заводы «Аммофос» (производство фосфорных и комплексных удобрений) и «Азот» (производство азотных удобрений).

Суммарная продукция этих заводов составляет в настоящее время порядка 20% производства минеральных удобрений в России. Оба завода дают не менее 10% объема промышленной продукции области, занимая вместе второе место (после металлургии) в валовом промышленном производстве Вологодской области.

Завод «Аммофос» строился в три очереди. В период 1970 – 1976 гг. были пущены в эксплуатацию три технические установки по производству серной кислоты мощностью 360 тыс. т каждая, цехи экстракционной серной кислоты, фторперерабатывающее производство, объекты социальной и инженерной инфраструктуры. В 1977 – 1980 гг. введены в строй комплекс производства

¹ Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – М., 1995. – С. 50.

аммофоса в составе цеха фосфорной кислоты и собственно производство аммофоса; в 1980 – 1983 гг. созданы две технологические линии по производству серной кислоты, цех экстракционной фосфорной кислоты, автохозяйство.

В период 1980 – 1991 гг. производство основной продукции завода «Аммофос» непрерывно наращивалось, росли поставки на внутренний рынок и экспорт (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Темпы производства удобрений на заводе «Аммофос»
в 1980 – 1990 гг.**

Год	Выпуск удобрений в натуре, тыс. т	Поставки на внутренний рынок в натуре, тыс. т	Поставки на экспорт в натуре, тыс. т
1980	749,8	749,8	—
1985	1 006,2	1 006,8	—
1990	1 362,8	1 187,1	175,7

Источник: Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.).

Положительной была динамика основных экономических показателей. Это представлено в данных таблицы 2.2.

Таблица 2.2

Экономические показатели завода «Аммофос»

Год	Товарная продукция, млн. руб.	Прибыль, млн. руб.	Рентабельность, %
1980	127,3	13,0	11,1
1985	243,8	67,0	38,0
1990	331,2	96,0	40,8

Источник: Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.).

Численность работающих на заводе «Аммофос» в период 1980 – 1990 гг. выросла с 5,7 до 6,8 тыс. чел. Цены на минеральные удобрения держались на стабильном уровне. Предприятие устойчиво снабжалось сырьем и не испытывало заметных трудностей с отгрузкой продукции.

Череповецкое производственное объединение «Азот» было пущено в эксплуатацию в 1970 г. и первоначально предназначалось для переработки коксового газа, поставляемого близлежащим металлургическим комбинатам. Однако основное развитие завода началось после вступления в строй двух крупных агрегатов по производству аммиака (по 450 тыс. т/год) из природного газа, а производство аммиака из коксового газа было выведено из эксплуатации. На заводе «Азот» созданы производства азотной кислоты

и аммиачной селитры (суммарная мощность 1150 тыс. т / год). В течение 1980 – 1990 гг. происходил рост валовой продукции; прибыль и рентабельность держались на удовлетворительном уровне. В этом можно убедиться, если обратиться к статистике (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Основные технико-экономические показатели работы завода «Азот» (1980 – 1990 гг.)

Показатель	Ед. изм.	1980 г.	1985 г.	1990 г.
Валовая продукция	млн. руб.	96,4	110,8	176
Прибыль	млн. руб.	17,6	15,1	17,6
Рентабельность	%	23,4	16,0	11,2
Численность работающих	чел.	2 570	3 529	2 994

Источник: Отчетные данные предприятия за 1980 – 1990 гг.

За первые годы реформы (1991 – 1996 гг.) производственные показатели химических предприятий Вологодской области ухудшились: снизились объемы производства, изменилась структура поставок удобрений, ухудшились показатели финансовой деятельности.

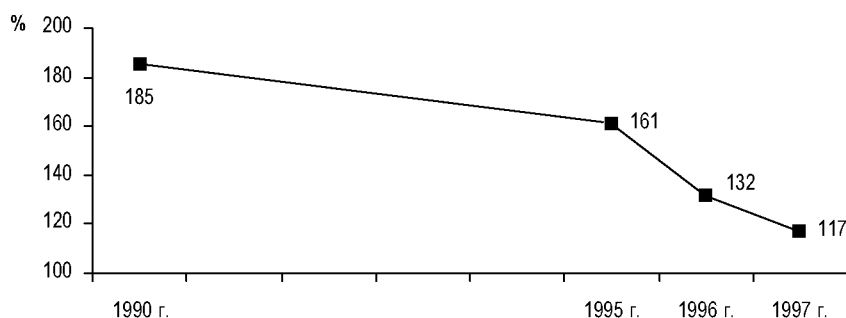


Рис. 8. Динамика физических объемов производства в химической промышленности в 1990 – 1997 гг. (в % к 1980 г.)

Источник: Данные Вологодского областного управления по статистике за 1990 – 1997 гг.

Как показывает рисунок, химическое производство в области значительно сократилось за указанный период, но продолжает сохранять свой основной потенциал. Этим оно во многом обязано тому, что, например, кольские апатиты, используемые в отрасли, стали теперь в России практически единственным крупным источником фосфатного сырья, пригодного для производства удобрений химическим способом.

Завод «Аммофос», работающий на этом сырье, не допустил резкого падения производства минеральных удобрений на переломе 1990-х годов по сравнению с 1990 г., однако из-за резкого падения покупательного спроса со стороны традиционных потребителей существенно уменьшились поставки на внутренний рынок при соответственном росте экспорта (табл. 2.4).

Таблица 2.4

**Производственные показатели работы завода «Аммофос»
(1991 – 1996 гг.; тыс. тонн)**

Год	Выпуск продукции	Поставки на внутренний рынок	Экспорт
1990	1 362,8	1 187,7	175,7
1991	1 057,7	929,2	128,5
1992	1 044,4	408,0	636,4
1993	1 084,3	60,5	1 023,8
1994	1 184,4	60,2	1 124,2
1995	1 256,1	137,2	1 118,9
1996	1 248,0	272,1	975,9

Источник: Отчетные данные предприятия за 1990 – 1996 гг.

Данные таблицы 2.4. показывают не только неуклонный рост производства на этом объекте, но и заметные колебания объемов поставок на внутренний рынок.

Нестабильностью отличались и экономические показатели работы завода в период 1991 – 1996 гг. (табл. 2.5).

Таблица 2.5

**Основные экономические показатели работы завода «Аммофос»
в период 1991 – 1996 гг.**

Год	Товарная продукция, млн. руб.	Прибыль, убыток, млн. руб.	Рентабельность, %
1991	475,7	49	11,4
1992	14 144,6	4 839	52
1993	83 896	26 038	45
1994	377 550,6	22 753	6,4
1995	1 055 016,5	-28 063	-2,7
1996	1 215 447,1	-13 374	-1,1

Источник: Отчетные данные предприятия за 1991 – 1996 гг.

Ухудшение экономических показателей завода «Аммофос» в последние годы (1995, 1996) связано со снижением эффективности экспорта («валютный коридор», конкуренция), возрастанием издержек производства из-за роста стоимости сырья, энергоресурсов,

транспортных услуг. Возросла задолженность предприятия в бюджеты разных уровней, внебюджетный фонды, поставщикам ресурсов и услуг.

Численность работающих снизилась с 6,8 тыс. чел. в 1990 г. до 6,05 тыс. чел. в 1996 г. За период 1991 – 1996 гг. была выполнена реконструкция производства минеральных удобрений с целью увеличения выпуска наиболее ценных их видов (диаммоний фосфат, уравновешенные комплексные удобрения), однако других масштабных мероприятий по модернизации производства провести не удалось.

В ходе реформы на заводе была проведена приватизация, в результате которой в состав акционеров вошли физические (21,6%) и юридические лица (78,4%). Акций «Аммофоса» у государства нет. Уставной капитал составляет 422,2 млрд. руб.

На заводе «Азот» в период 1991 – 1996 гг. также произошло изменение объемов производства основных видов продукции и резкое перераспределение поставок на внутренний и внешний рынки (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Динамика производства и поставок продукции завода «Азот»
(1992 – 1996 гг., тыс. т)

Год	Объем производства		Поставки на внутренний рынок		Поставки на экспорт	
	аммиак	аммиачная селитра	аммиак	аммиачная селитра	аммиак	аммиачная селитра
1992	401,7	501,7	216,6	501,7	185,1	—
1993	424,7	386,9	229,6	243,3	195,1	143,3
1994	561,1	239,8	229,8	99,7	331,3	140,1
1995	426,6	308,7	194,9	120,3	231,7	188,4
1996	562,1	308,0	520,4	177,8	41,7	130,2

Источник: Данные предприятия за 1992 – 1996 гг.

Цифровые показатели, приведенные в таблице, индицируют значительный рост производства аммиака на данном предприятии, причем произошла резкая переориентация с внешнего на внутренний рынок. Если в 1992 – 1995 гг. почти половина производственного аммиака отправлялась за рубеж, то в 1996 г. на долю зарубежных поставок оставалось менее 10%. С другой стороны, на предприятии определилась тенденция к неуклонному уменьшению выпуска аммиачной селитры, при том, что поставки ее на

внутренний рынок после пика падения в 1994 г. стали увеличиваться, отражая растущие потребности других отраслей.

Сокращение экспорта отрасли в целом объясняется действием «валютного коридора» и конкуренции на внешних рынках.

Но не только этими причинами определяется неустойчивое состояние химического производства в Вологодской области: начиная с 1994 г. становится заметным процесс выхода из строя устаревшего оборудования цехов по производству азотной кислоты и аммиака. Модернизация производства стала настоящей необходимостью.

В течение 1992 – 1996 гг. была осуществлена приватизация завода «Азот», завершившаяся созданием акционерного общества «Череповецкий азот» с уставным капиталом 455,86 млрд. неденоминированных рублей.

Определяя задачи дальнейшего развития химического комплекса, подпрограмма ориентируется на принятие безотлагательных мер по его технической реконструкции, модернизации, диверсификации и финансовому оздоровлению. Этот вывод основывается на том, что предприятия химического комплекса имеют значительную кредиторскую задолженность перед бюджетами различных уровней, внебюджетными фондами, поставщиками ресурсов и услуг, кредиторами. Цены на сырье, тарифы на энергоресурсы, транспортные и прочие услуги возрастали более быстрыми темпами, чем цены на продукцию заводов. Практика «предоплаты» покупаемой продукции при высоких кредитных ставках не дает возможности расширять рынок минеральных удобрений под будущие поставки сельскохозяйственных продуктов.

Инвестиции в производство снизились до такого уровня, что не обеспечивают даже простого воспроизводства основных фондов; происходит деградация промышленного потенциала предприятий; практически сведены на нет вложения в новые технологии, повышение квалификации производственного и управленческого персонала, освоение современных компьютерных методов регулирования и управления производствами. Все это ведет к падению конкурентоспособности и экономической эффективности химических производств.

Односторонняя ориентация их на выпуск в основном минеральных удобрений также снижает экономический потенциал химического комплекса области.

Важным обстоятельством, усугубляющим критическую ситуацию в химическом комплексе, является изменение конъюнктуры на мировом рынке удобрений. И если колебания цен на внешнем рынке фосфорных и комплексных удобрений не столь существенны и роль продукции завода «Аммофос» продолжает оставаться достаточно стабильной, то условия конкуренции, особенно со стороны стран – крупных производителей фосфорных и комплексных удобрений – все более ужесточаются. Это требует значительных усилий по модернизации производства, рационализации расходов на производство и сбыт продукции, повышению ее качества, улучшению маркетинговой деятельности.

Что же касается рынка аммиака и азотных удобрений, то здесь ситуация меняется заметно. Развивающиеся страны – основные потребители российских азотных удобрений стали интенсивно создавать собственные производства аммиака, аммиачной селитры, мочевины и в ближайшем будущем могут превратиться из чистых импортеров в страны со сбалансированным производством и потреблением азотных удобрений.

К тому же из-за введения «валютного коридора», роста издержек производства и транспортировки продукции упала эффективность экспорта отечественных удобрений. Односторонняя ориентация только на производство удобрений может привести к утере химическим комплексом того значительного места, которое он занимает в экономике Вологодской области.

Между тем возможности диверсификации производства, в частности за счет использования ценных компонентов природного (этансодержащего) газа, на заводе «Азот» имеются.

Таким образом, выход из нелегкой для химического комплекса ситуации видится, в рамках программы социально-экономического развития Вологодской области, в реализации перечня организационно-экономических мероприятий, важнейшими из которых являются:

1. Принятие мер по восстановлению отечественного рынка удобрений, что потребует, кроме усилий предприятий по снижению себестоимости и улучшению качества продукции, применения механизмов государственного регулирования цен на удобрения и условий их поставок на внутренний рынок.

2. Проведение более качественной маркетинговой политики; выработка стратегии поведения на мировых рынках удобрений, анализ конъюнктуры, динамики цен и т.п.

3. Разработка и выбор наиболее эффективных инвестиционных проектов, их эшелонирование и, главное, реализация механизма финансирования разработки и реализации проектов.

4. Диверсификация развития химического комплекса за счет создания объектов газохимии, производства полимерных материалов и сжиженных газов – продукции, имеющей устойчивый спрос на внутреннем и внешнем рынках. Реализация проекта по созданию газохимического комплекса и сети перерабатывающих небольших предприятий создаст новые рабочие места, насытит рынок высококачественной химической продукцией собственного производства и улучшит социально-экономические условия в области.

5. Разработка предложений по совершенствованию институциональных отношений, регулированию ценовой, тарифной, налоговой политики.

В целях перевода отрасли на более высокий уровень производства модернизация химической отрасли должна ориентироваться на такие направления, как:

— специализация завода «Аммофос» по выпуску фосфорных и смешанных удобрений должна быть сохранена;

— обеспечение рациональной загрузки имеющихся на заводе «Аммофос» производственных мощностей по выпуску удобрений должно производиться за счет устранения наметившегося внутризаводского дисбаланса взаимосвязанных звеньев производства сырья, полупродуктов и готовых удобрений путем реконструкции и замены устаревшего оборудования, создания гибкой технологической схемы, позволяющей откликаться на требования конъюнктуры рынка.

Среди приоритетных инвестиционных программ завода «Аммофос» в подпрограмме числятся: модернизация цеха экстракционной фосфорной кислоты, реконструкция производства фторидов, создание гибкой технологической системы по производству диаммонийфосфата и диаммофоски, организация производства редкоземельных металлов, выпуск очищенной фосфорной кислоты и солей на ее основе, комплекс экологических мероприятий (повышение надежности хранения отходов), пакет предложений по компьютеризации и созданию корпоративных сетей.

К инвестиционным программам второго эшелона следует отнести модернизацию производства экстракционной фосфорной кислоты, перевод на производство серы сернокислотного комплекса №2, дальнейшее развитие компьютеризации управления.

Для обеспечения инвестиционных программ на заводе «Аммофос» планируется привлекать собственные средства, централизованные инвестиционные ресурсы на конкурсной основе, средства федерального бюджета и внебюджетных экологических фондов, средства, выделяемые по Федеральной целевой программе «Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца на 1997 – 2010 годы», кредитные ресурсы Всемирного Банка, в рамках Российской программы организации инвестиций в оздоровление окружающей среды, а также средства других иностранных и российских инвесторов.

По расчетам, доля финансирования из федерального бюджета первоочередных программ инвестиций составляет 12,5%, программ второго эшелона – 30%, остальное – внебюджетные источники.

Механизм реализации инвестиционных программ предусматривает использование экономических рычагов, включая законодательно установленные налоговые льготы по прибыли предприятий, направляемой на природоохранные объекты инвестиций. Важнейшим условием реализации инвестиционных и производственных программ являются стабильные поставки аммиака и кировского апатита по ценам, обеспечивающим безубыточную продажу удобрений на рынке.

Главными направлениями модернизации производства и инвестиционной деятельности завода «Азот» являются:

1. Реконструкция действующих производств, в первую очередь аммиака и аммиачной селитры; пуск почти готовой к эксплуатации крупной установки по производству карбамида (это по сути дела мероприятия по улучшению использования действующего производственного потенциала). Они обеспечивают существенный прирост производства, улучшение качества и расширение ассортимента выпускаемой продукции за счет относительно небольших инвестиций, приводят к увеличению налогооблагаемой базы, нормализации работы предприятий.

2. Диверсификация производства на заводе «Азот» в рамках существующей технологической цепочки с ориентацией, наряду с азотными удобрениями, на выпуск химической продукции высокой степени обработки (расширение производства диэтилбензола, триэтилбензола, внедрение бесфосгенной технологии производства изоцианатов, меламинов, пластмасс типа «темплен»). Необходимость диверсификации завода «Азот» вызвана ожидаемыми трудностями со сбытом аммиака и азотных удобрений в странах – наиболее крупных потребителях этой продукции (Индия, Китай), где создаются собственные крупные мощности.

Задачи, стоящие перед заводом, могут быть решены эффективно. В частности, вложения в модернизацию ключевого для предприятия производства аммиака, оцениваемые в 55 млн. долл., могут окупиться за счет увеличения производительности до 1 млн. т / год и снижения энергопотребления на 20% за три года. Для завершения строительства мощной установки по производству карбамида потребуется 13 млн. долл., но зато ассортимент продукции расширится. Предусмотрено за счет небольших инвестиций организовать выпуск новых марок аммиачной селитры (пористой, известково-аммиачной), а также жидких удобрений.

Принципиально новым направлением модернизации и расширения химического комплекса Вологодской области является создание в области газохимического комплекса. В его основе лежит рациональная схема использования ценных углеводородов природного газа валанжинских горизонтов северных районов Тюменской области (СРТО), предложенная в рамках проекта «Северный маршрут».

Сущность проекта «Северный маршрут» заключается в транспортировке этансодержащего газа северных районов Тюменской области по автономной нитке в составе действующей газотранспортной системы «Уренгой – Надым – Пунга – Грязовец – Ленинградская область» и сооружение вдоль трубы нескольких компактных газохимических комплексов по выпуску конкурентоспособных химических продуктов для внутреннего рынка и экспорта.

Проект «Северный маршрут» обладает рядом преимуществ. Так, в нем предусмотрены такие модернизационные мероприятия:

— использование действующей газотранспортной системы, неизбежная модернизация которой включает в себя выделение автономной нитки для транспортировки этансодержащего газа;

— сооружение нескольких компактных газохимических комплексов, относительно небольших по стоимости и быстрых по срокам возведения;

— возможность использования потенциала ценных углеводородов природного газа валанжинских горизонтов СРТО целиком на территории России с выходом на внешний рынок с химическими продуктами высокой степени переработки;

— возможность равномерно и оптимальным образом построить схему инвестиций и их отдачи за счет прибыли последовательно сооружаемых и вводимых в эксплуатацию объектов;

— комплексное развитие территорий на русском Севере (создание новых рабочих мест, социальной и инженерной инфраструктуры, коммуникаций и т.п.).

Проектом «Северный маршрут» намечены возможные точки размещения газохимических комплексов, проведены предварительные изыскательские, предпроектные, маркетинговые исследования, выполнены технико-экономические расчеты, показавшие приемлемую коммерческую эффективность проекта. Наиболее благоприятным местом размещения первого газохимического комплекса в рамках проекта «Северный маршрут» является свободная площадка завода «Азот».

В реализации проекта создания газохимического комплекса в районе Череповца заинтересовано РАО «Газпром», которое видит в этом путь более комплексного использования ресурсов углеводородного сырья месторождений СРТО, а также ряд западных фирм, нуждающихся в обеспечении принадлежащих им химических предприятий углеводородным сырьем стабильного состава в достаточных количествах и по приемлемым ценам.

В этой связи западные фирмы готовы вложить необходимые средства в реконструкцию газотранспортной системы, строительство установок газофракционирования, объектов транспортировки углеводородного сырья и сооружение химических предприятий по переработке углеводородов.

Взаимодействие РАО «Газпром» с Администрацией Вологодской области и руководством завода «Азот» может быть организовано после реконструкции действующей газотранспортной системы на участке Уренгой – Надым – Пунга – Грязовец и выделения автономной нитки для транспортировки этансодержащего газа Уренгойского и Ямбургского месторождений.

Часть этансодержащего газа может быть передана на площадку ОАО «Череповецкий азот» с организацией там газохимического комплекса, включающего в свой состав газофракционирующую установку по переработке этансодержащего газа или фракции C₂, установку пиролиза этана, комплекс химических производств по переработке этилена. Возможный набор химических продуктов в составе Череповецкого ГХК — полиэтилен различных марок, этиленгликоли, альфаолефины. Выбор состава производств и мощностей установок может быть уточнен на стадии разработки ТЭО. По предварительным расчетам первоочередным должно стать производство полиэтилена. Реализация продукции предусмотрена в основном на внутреннем рынке.

Создание в области нового газохимического комплекса на базе этансодержащего природного газа месторождений северных районов Тюменской области позволит осуществлять: производство полиэтилена, сжиженных газов; организацию рациональных кооперационных связей с заводом «Азот» (обмен продукцией, утилизация отходов, ввод в действие законсервированного производства этилбензола, комплексное решение экологических проблем); создание в области небольших предприятий по производству из полиэтилена упаковки для продукции пищевой и легкой промышленности, пленок для агрокомплекса, изделий для строительства, труб для газификации, разнообразных товаров народного потребления; использование сжиженных газов для автотранспорта, в качестве коммунально-бытового топлива, для экспорта; создание новых рабочих мест (строители, эксплуатационники газохимического комплекса, персонал предприятий по переработке пластмасс и сбыту изделий). Рост заказов на металл «Северстали» для производства оборудования газохимического комплекса позволит изменить в лучшую сторону производственно-экономическую структуру химического комплекса Вологодской области. В мировой практике газохимические производства являются наиболее экологически приемлемыми из всех химических производств.

Для реализации указанных направлений стабилизации и дальнейшего развития химического комплекса Вологодской области могут быть рекомендованы следующие механизмы:

1. Государственная поддержка и возрождение внутреннего рынка минеральных удобрений (создание и функционирование агрохимического фонда, обеспечивающего стабильную работу предприятий, реализацию продукции на внутреннем рынке). Фонд формируется за счет реализации прибавки урожая, полученной от использования средств химизации, отчислений от результатов эффективной работы предприятий при увеличении ими объемов выпускаемых удобрений. Функционирование фонда позволит организовать стабильную работу цепочки «производство удобрений – сбыт – применение в сельском хозяйстве» и отказаться от дотаций на производство и приобретение минеральных удобрений. На первом этапе для создания условий по приобретению сельхозпроизводителями минеральных удобрений возможно предоставление им льготного кредита или дотирование на многосторонней основе (федеральная межрегиональная, областная) объектов сельскохозяйственного производства в том случае, если сумма дотаций намного меньше ожидаемого ущерба от свертывания производства и затрат на его последующее восстановление.

2. Соблюдение паритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию.

3. Государственное регулирование цен и тарифов на продукцию естественных монополий (природный газ, железнодорожные перевозки, электро- и теплоэнергия); заключение тарифных соглашений.

В заключение отметим, что в качестве ожидаемых результатов модернизации и развития производства по указанным выше направлениям намечается:

⇒ рост объемов производства минеральных удобрений в период 1997 – 2000 гг. в 1,5 раза;

⇒ увеличение поставок минеральных удобрений на внутренний рынок при стабилизации их экспорта;

⇒ существенное расширение номенклатуры выпускаемой продукции за счет диверсификации действующих предприятий и создания газохимического комплекса;

⇒ рост налогооблагаемой базы в период 1997 – 2000 гг. в 2–2,5 раза;

- ⇒ создание в области разветвленной сети небольших предприятий по переработке пластмасс и увеличение использования изделий из пластмасс в народном хозяйстве области;
- ⇒ создание новых рабочих мест для строителей, эксплуатационников в смежных и сопутствующих производствах;
- ⇒ комплексное решение экологических проблем.

2.5. Программные направления развития лесопромышленного комплекса

Лесопромышленное производство – одна из ведущих отраслей Вологодской области, обеспеченных собственными сырьевыми ресурсами.

Общий запас древесины в лесах Вологодской области, по данным единовременного учета, равняется 1485,9 млн. м³, в том числе молодняков – 60,6; средневозрастных – 514,8; приспевающих – 270; спелых и перестойных – 640,5 м³. Из общего эксплуатационного фонда (640,5 млн. куб. м) запас хвойных насаждений составляет 317,2 млн. куб. м.¹

За годы существования Вологодской области ею был приобретен солидный опыт использования лесных ресурсов в интересах развития народного хозяйства как в региональном, так и общесоюзном масштабах. Динамика производства продукции лесопромышленного комплекса отличалась стабильностью и тенденцией к росту. Это отражает рисунок 9.

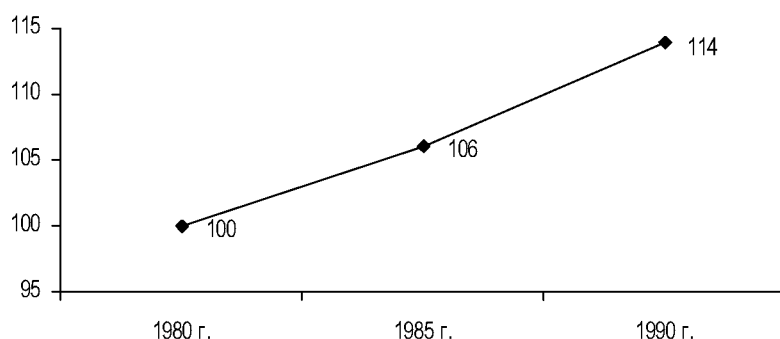


Рис. 9. Динамика производства продукции лесопромышленного комплекса (в %; 1980 – 1990 гг.; 1980 г. = 100%)

Источник: Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.).

¹ Подробнее см.: Грачев В.В., Ильин В.А., Сычев М.Ф., Шулев А.С. Лесопромышленный комплекс: проблемы и решения. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1997. – С. 3-6.

Несмотря на трудности предкризисного периода, лесопромышленный комплекс развивался тогда хотя и невысокими темпами, но достаточно стабильно, при этом традиционно занимая ведущее место в экономике области. В предреформенный период он производил около 12% общего объема товарной продукции и обеспечивал занятость 7–8% всего трудоспособного населения. В большинстве районов области лесопромышленное производство являлось основным источником дохода и благосостояния населения.

Наличие богатейших лесных ресурсов и удобное географическое расположение области по отношению к основным потребителям лесобумажной продукции как внутри страны, так и за рубежом способствовали поступательному развитию всех видов лесопромышленной деятельности, начиная с заготовки древесины и кончая ее глубокой химической переработкой, а также живицы (смолы) и древесной зелени. К началу экономических реформ в области сформировался мощный лесопромышленный комплекс, способный ежегодно заготавливать до 15 млн. м³ древесины, перерабатывать внутри области более 6 млн. м³ на различные виды лесобумажной продукции, пользующиеся большим спросом на общероссийском и зарубежных рынках.

Следует отметить, что с начала восьмидесятых годов в области наметилась тенденция сокращения объемов вырубki лесов, особенно по хвойному хозяйству, и увеличения переработки древесины и древесных отходов на конечную продукцию и товары народного потребления. В этот период вводятся мощности по производству технологической щепы из отходов лесозаготовок и лесопиления общим объемом 650 тыс. м³, производству древесностружечных и древесноволокнистых плит в п. Шексна, осуществляется реконструкция и расширение действующих мощностей по производству пиломатериалов и деревянной тары на Сокольском и Харовском лесопильно-деревообрабатывающих комбинатах, Судском ДСК, ЛПК им. Желябова, в Череповецкой и Вологодской сплавных конторах, начинается реконструкция Сокольского ЦБК, увеличиваются мощности по производству мебели на фирме «Прогресс».

Основной объем лесобумажной продукции выпускался предприятиями, входившими в систему бывшего Минлеспрома Союза ССР.

На территории области действовало 25 крупных лесозаготовительных предприятий, две сплавных конторы, 10 лесопильно-деревоперерабатывающих, 4 целлюлозно-бумажных и 4 лесохимических объекта, а также более 10 сервисных предприятий и организаций. Большинство из перечисленных предприятий входило в состав производственных объединений, сформированных по территориально-производственному принципу.

В лесопромышленном комплексе было занято около 65 тыс. человек.

На лесопромышленных предприятиях осуществлялось постепенное техническое перевооружение и совершенствование технологии производства. Так, на лесозаготовках проводились работы по последовательной замене тяжелого ручного труда машинным. К 1990 г. свыше 40% объема заготовок леса производилось многооперационной агрегатной техникой, а уровень машинной обрезки сучьев был доведен до 75%. Большое внимание уделялось совершенствованию лесовозного транспорта за счет применения большегрузных автопоездов и увеличения объема строительства и качества лесовозных дорог. Ежегодные объемы строительства дорог круглогодичного действия были доведены до 400 км, из которых более 100 км – с железобетонным колеиным покрытием.

Проведение этих и ряда других работ способствовало постоянному повышению производительности труда. Так, комплексная выработка на одного рабочего лесозаготовок в период 1989 – 1990 гг. возросла с 636,2 до 714,4 м³ в год. (В 1997 г. этот показатель составлял всего 270 м³.)

Аналогичные работы проводились в других подотраслях промышленности.

Много внимания уделялось полному и рациональному использованию заготовленной древесины. Это достигалось прежде всего за счет использования вторичных ресурсов для производства технологической щепы для ЦБП и плитного производства, увеличения объемов переработки лиственного сырья на пиломатериалы, тару, упаковочную стружку, товары народного потребления и другую продукцию.

Объемы производства технической щепы были доведены до 670 тыс. м³, причем более половины их использовалось в качестве сырья для целлюлозно-бумажного производства.

Вместе с тем следует отметить, что применяемая технология и отечественное оборудование не обеспечивали высокой производительности труда, качества выпускаемой продукции, особенно в деревообрабатывающем и целлюлозно-бумажных производствах.

Начатая реконструкция Сокольского целлюлозно-бумажного комбината так и не была завершена.

Нерешенной проблемой осталось использование лиственной древесины в восточных районах области. Из-за удаленности от действующих деревообрабатывающих предприятий транспортировка ее неэффективна. Строительство цеха древесных плит в г. Красавино для переработки лиственной древесины с началом экономической реформы прекращено.

Но, несмотря на это, лесопромышленный комплекс в доперестроечный период имел тенденцию к устойчивому развитию и обеспечивал достаточную рентабельность для развития производства и социальной сферы.

В период с 1990 г. по 1995 г. в лесопромышленном комплексе происходил плавный спад, перешедший в резкое падение в 1995 – 1996 гг. (рис. 10).

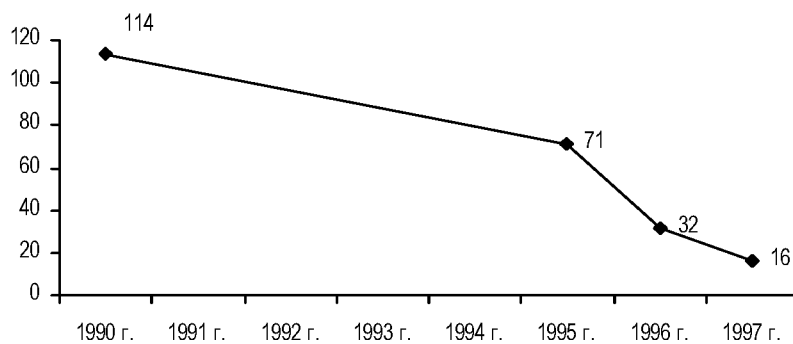


Рис. 10. Динамика производства продукции в лесопромышленном комплексе (1990 – 1997 гг.; 1980 г. = 100 %)

Источник: Данные Вологодского областного статистического управления за 1990 – 1997 гг.

Его продукция в 1997 г. составляла по объему лишь 16% от уровня 1980 г. В январе – мае 1998 г. промышленные предприятия комплекса произвели 2,1 млн. плит куб. м деловой древесины, 199 тыс. м³ пиломатериалов¹.

¹ Социально-экономическое положение России. – 1998. – Январь–май. – С. 244.

В последние годы в силу ряда причин, на которых мы остановимся в дальнейшем, эффективность лесопромышленного комплекса заметно снизилась, ослабло его влияние на областную экономику, на обеспечение жизненного уровня населения.

В итоге стало очевидным, что для выхода лесопромышленного комплекса области из кризиса и последующего его эффективного развития необходимы обоснованная стратегия и активная тактика, соответствующие новым условиям хозяйствования.

Разработку такой концепции, в соответствии с техническим заданием, выполнила группа ученых и специалистов Вологодского научно-координационного центра Российской академии наук и департамента лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности Администрации Вологодской области. Концепция была создана и одобрена коллегией департамента и утверждена на уровне заместителя губернатора Вологодской области.

В этом документе на основании анализа современного состояния и причин кризисного состояния комплекса были сформулированы стратегические цели и задачи преобразований в сфере ЛПК, определены первоочередные меры по стабилизации производственной деятельности лесопромышленных предприятий. Кроме того, с учетом региональной специфики очерчены основные направления инновационной деятельности и технологического совершенствования производства¹. В связи с тем, что одним из основных препятствий на пути к экономическому росту становится медленный процесс преобразований на уровне предприятий, предложен более динамичный финансово-экономический механизм реформирования ЛПК.

Рассмотрены, в частности, вопросы совершенствования организационной структуры управления комплексом и его менеджмента.

Авторы, составители концепции, руководствовались пониманием того, что нельзя ставить задачу неуклонного выхода на рубеж полного использования расчетной лесосеки, а также на

¹ Концепция стабилизации и развития лесопромышленного комплекса Вологодской области на период 1998 – 2005 гг. // Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения: Информационный бюллетень. – Вып. 4. – Вологда, 1997. – С. 37-70.

имевшиеся в конце 80-х годов объемы рубки лесов. Основная цель, которую преследовал авторский коллектив, заключалась в том, чтобы определить наиболее эффективные пути движения к увеличению выпуска высококачественной, конкурентоспособной лесопродукции, снизить удельные издержки производства, повысить доходность лесопромышленного комплекса, быстрее поднять уровень жизни его работников и всего населения области.

Авторам приходилось учитывать, что в 1996 г. более 60% крупных и средних предприятий стали убыточными. В целом по отрасли убытки в 1996 г. достигали 133 млрд. руб. Как и на большинстве предприятий других отраслей, кредиторская задолженность была велика. Так, на первое января 1997 г. она равнялась 873,3 млрд. руб., а к 1 апреля 1997 г. возросла до 1238 млрд. руб., что соответствует годовому доходу от реализации товарной продукции. Половину долгов предприятий ныне составляет задолженность по налогам в федеральный и областной бюджеты, внебюджетным фондам, а также пени и штрафы за их несвоевременную уплату. Кроме того, из-за отсутствия инвестиций фактически приостановлены процессы обновления производства, внедрения новых технологий и оборудования, строительство лесовозных дорог. Многие предприятия вынуждены возвращаться к устаревшим способам выполнения работ, что ведет к снижению производительности труда в 1,5 – 2 раза. Не вводятся в строй новые мощности, значительно ускорился процесс выбытия действующих. Так, за период 1991 – 1996 гг. мощности по вывозке древесины и производству пиломатериалов сократились более чем в 2 раза. Происходит старение основных производственных фондов. В 1996 г. коэффициент обновления ОПФ составил всего 1,2%, износ их достиг критической величины и превысил 54%.

В настоящее время лесопромышленный комплекс представлен акционерной компанией «Вологдалеспром», двумя холдинговыми компаниями «Устюглес» и «Череповецлес», управлением лесами, союзом «Вологдамежхозлес», тремя целлюлозно-бумажными, 33 деревообрабатывающими и мебельными, 5 лесохимическими предприятиями и группой средних и мелких лесозаготовительных предприятий, т.е. весьма внушительным числом функционирующих объектов.

Всего в лесном комплексе области в 1996 г. насчитывалось 203 предприятия (с общей численностью работающих около 50 тыс. человек), в том числе 67 крупных и средних предприятий с численностью работающих 37,3 тыс. человек.

В разрезе принадлежности к той или иной форме собственности, к государственной собственности относилось 4 предприятия в лесозаготовительном производстве, 2 – в деревообрабатывающем. Остальные представляли собой акционерные общества с разной степенью ответственности. Кризисные явления в лесопромышленном комплексе обусловлены целым рядом причин. Прежде всего это связано с резким снижением инвестиционной активности во всех сферах народного хозяйства России и ухудшением материального положения большинства населения.

Другим негативно влияющим на отрасль фактором стала поспешная приватизация лесопромышленных предприятий. Она привела к разрыву сложившихся технологических, хозяйственных и кооперационных связей. Неоправданно быстро была разрушена система координации и управления деятельностью предприятий, имеющих замкнутые технологические циклы.

Масштабное влияние, которое привело к ухудшению деятельности лесопромышленных предприятий, как признано в концепции, оказала начавшаяся с 1992 г. прогрессирующая инфляция и дестабилизация оборотных средств. Предприятия были вынуждены брать кредиты в коммерческих банках под 240% годовых. Крайне негативную роль сыграл отказ государства в предоставлении лесопромышленным предприятиям льготных кредитов под межсезонные запасы древесины и досрочный глубинный завоз топлива и материалов¹.

Разрушительной для ЛПК оказалась и новая налоговая система. Она не учитывает сезонности работ и других особенностей функционирования лесопромышленного комплекса. К примеру, налоги, включаемые в себестоимость продукции, должны вноситься сразу по окончании месяца, хотя лесоматериалы, как правило, не могут быть реализованы сразу. А в сплавных предприятиях

¹ Концепция стабилизации и развития лесопромышленного комплекса Вологодской области на период 1998 – 2005 г. // Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения: Информационный бюллетень. – Вып. 4. – Вологда, 1997. – С. 44.

реализация происходит только с открытием навигации (через 5–8 месяцев). В результате предприятиям начисляются штрафы, во много раз превышающие сумму начисленного налога. По данным АК «Вологдалеспром», в Великоустюгском леспромхозе доля начисленных налогов в цене продукции в 1996 г. составила 26,7%, а пени за их несвоевременную уплату – 54,3% к реализационной цене.

Много упущений и недоработок допускается на самих предприятиях. К числу наиболее характерных внутренних проблем относятся: неэффективность управления предприятиями, и в частности – отсутствие стратегии в деятельности и ориентация на краткосрочные результаты в ущерб среднесрочным и долгосрочным; недостаточное знание конъюнктуры рынка, неэффективность финансового менеджмента и управления издержками производства, низкий уровень ответственности руководителей за последствия принимаемых решений. Понизилась дисциплина труда. Особенно негативно сказывается свертывание предприятиями политики совершенствования технологий и организации производства, подготовки профессиональных кадров для отрасли. В результате они вынуждены все чаще прибегать к сезонным наймам рабочей силы, что стало одной из причин снижения производительности труда¹.

Все эти негативные факторы генерируют непрерывный рост себестоимости продукции ЛПК с такими неизбежными последствиями, как рост задолженности, падение конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, реализация по ценам ниже себестоимости. Невозможность эффективного инвестирования ведет к разрушению основных производственных фондов и превращает модернизацию отрасли в весьма отдаленную и малоперспективную задачу. Подтвердим этот тезис рядом показателей (табл. 2.7).

Отчетные данные лесозаготовительных предприятий области свидетельствуют о деградации механизированных работ: на смену машинному способу заготовки леса с применением валочно-паке-

¹ Достаточно сказать, что в большой группе лесозаготовительных предприятий, входящих в состав акционерной компании «Вологдалеспром», совокупная выработка на одного рабочего сократилась с 717 куб. м в 1990 г. до 258 куб. м в 1996 г., т.е. почти в 3 раза.

**Общеэкономические показатели работы лесопромышленного
комплекса Вологодской области**

Показатель	Ед. изм.	1995 г.	1996 г.
Товарная продукция	млн. руб.	1 138 400	1 131 500
Численность	чел.	40 608	37 616
Средняя зарплата	тыс. руб.	457	636
Прибыль	млрд. руб.	134 544	-133 034

Источник: Материалы программы «Лесопромышленный комплекс» // Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения. – Вологда: ВНКЦ РАН, 1997. – С. 38.

тирующих машин на большинстве объектов вынуждены возвращаться к технологии 60-х годов – с эксплуатацией на валке леса устаревших бензомоторных пил («Урал-2»), тракторов «ДТ-55», с тросовой оснасткой и обрубкой сучьев вручную (топорами). Только в нескольких леспромхозах машинный способ заготовки леса пока еще удается сохранять в значительных масштабах. Приостановлено внедрение сортиментного метода заготовки леса по импортной скандинавской технологии. Ныне она применяется в ограниченном объеме при лесоповале 150 – 200 тыс. м³.

Техническое оборудование лесопильного производства также устарело: пиломатериалы в леспромхозах в основном производятся цехами малой мощности, медленно внедряются новые технологии на лесопильнях Даниловского и Новозыбковского заводов.

Не в лучшем положении находится и целлюлозно-бумажная отрасль, представленная двумя объектами, которые работают на устаревшем оборудовании и по устаревшей технологии.

В фанерном производстве используются стандартные технологии на базе отечественного оборудования, имеющего высокую степень износа. Кроме того, размеры листовой фанеры не отвечают мировым стандартам.

В лучшем положении находятся цеха, выпускающие древесные плиты. Они оснащены сравнительно новым импортным оборудованием – преимущественно германского и финского производства.

В настоящее время в области намечается широкая программа реализации инвестиционных проектов лесопромышленного комплекса. В основе ее заложены принципы технической модернизации

и технологического обновления всех его отраслей (11 проектов). В лесозаготовительной отрасли предусматривается обновление основного технического парка в течение 1996 – 2000 гг., внедрение скандинавской технологии на лесозаготовках в Череповецком ЛПК; в деревообрабатывающей отрасли – строительство цеха крупноформатной фанеры, техническое перевооружение производства клееной фанеры на Великоустюгском комбинате «Новатор». Подпрограмма «Лесопромышленный комплекс» включает также проекты технического перевооружения целлюлозно-бумажного и мебельного производства.

Финансироваться проекты будут частично за счет собственных средств, а в основном – за счет привлеченных, особенно в тех случаях, когда стоит задача строительства новых объектов. На финансовые проблемы особое внимание обращается в Концепции стабилизации работы и развития лесопромышленного комплекса Вологодской области на период 1998 – 2005 гг., где анализ проблем инновационно-инвестиционных процессов занимает особое место. Учеными предлагается следующее.

1. На первом этапе (1998 – 2000 гг.) осуществить меры по предотвращению дальнейшего выбытия действующих производственных мощностей и снижению затрат на производство продукции. В этот период рост объемов товарной продукции планируется в размере 20 – 30% к уровню 1996 г. Этих темпов можно будет достичь за счет финансово-экономического оздоровления предприятий, частичной замены изношенного оборудования, возобновления строительства лесовозных дорог, улучшения организации и дисциплины труда, повышения квалификации рабочих и инженерных кадров.

В этот период целесообразно принять комплекс организационных и технологических мер по снижению затрат производства, сбережению топливно-энергетических и лесосырьевых ресурсов и повышению качества продукции. Необходимо также обеспечить повышение мотивации работников к производительному труду за счет прогрессивной и своевременно выплачиваемой заработной платы, совершенствования форм и методов организации работ и устранения простоев по организационным причинам. Значительная экономия затрат может быть достигнута путем более интенсивного использования технологического оборудования,

снижения роли сезонности лесозаготовительных работ, а также временного сокращения размеров налогов, перечисляемых в областной бюджет.

Увеличение выпуска качественной и конкурентоспособной продукции в этот период возможно обеспечить за счет более широкого применения современных технологий. В лесозаготовительной промышленности – путем внедрения новых технологий заготовки и первичной переработки древесины с учетом географических и растительных условий, строительства лесовозных дорог круглогодочного действия, использования отходов лесозаготовок и низкосортной древесины. В деревообрабатывающей промышленности – путем освоения производства продукции по международным стандартам качества, внедрения в производство новых экономичных проектов домов заводского изготовления и строительных изделий, организации на действующих предприятиях производства новых наборов мебели различной номенклатуры и современного дизайна, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках.

В этот период следует приступить к проектным работам по коренному улучшению структуры производства, созданию новых мощностей для выпуска продукции, отвечающей требованиям мировых стандартов.

2. На втором этапе (2001 – 2005 гг.) осуществляется интенсивное техническое и технологическое перевооружение отрасли. При этом особое внимание должно будет уделяться следующим задачам:

- созданию мощностей по углубленной переработке древесины;
- реконструкции и перепрофилированию предприятий на выпуск экологически чистых древесных плит и прогрессивных видов фанеры;
- внедрению новых технологий варки целлюлозы – с глубокой делигнизацией, бесхлорной отбелкой, а также освоению производства высококачественных видов бумаги, новых композиционных материалов и современных изделий санитарно-бытового и медицинского назначения.

Учитывая то, что к этому времени финансовое положение предприятий стабилизируется, основным источником инвести-

ций в инновационном развитии ЛПК будут собственные средства предприятий, кредиты коммерческих банков и иностранных фирм.

На втором этапе развития ЛПК возможен его значительный экономический рост и увеличение производительности труда в 2–3 раза по сравнению с современным уровнем.

На предприятиях должен быть намечен комплекс конкретных мер по техническому совершенствованию производства и увеличению объемов выпуска конкурентоспособной лесобумажной продукции.

К особым достоинствам Концепции мы отнесли бы выдвигаемые в ней предложения по сохранению экологической ценности территории Вологодской области.

Северные хвойные леса – это уникальное природное достояние. Они развивались в течение тысячелетий и являются местом обитания различных растений и животных. Они играют важную роль в сохранении климата и несут защитные функции: охраняют водные ресурсы, обеспечивают устойчивое состояние окружающей среды, сводят к минимуму различные повреждения почвы.

Для лесоперерабатывающих производств, и особенно при химической и химико-механической переработке древесины, характерно использование значительных объемов воды, химикатов. Это делает неизбежным образование загрязненных сточных вод и газовых выбросов. В 1996 г. по области они составили 22,4 тыс. тонн. Крупные выбросы в атмосферу производят Шекснинский комбинат древесных плит, Монзенский ДОК, целлюлозно-бумажные и деревообрабатывающие предприятия г. Сокола. Поэтому обязательным условием нормального функционирования ЛПК и увеличения объемов выпуска продукции является повышение экологической безопасности всех видов производств, и в первую очередь целлюлозно-бумажного, плитного, фанерного.

Заметим и другое: сложившаяся практика широкого применения системных концентрированных рубок, использование тяжелой техники нередко приводит к преждевременному истощению лесных ресурсов, затрудняет процессы лесовосстановления, создает очаги вредителей и болезней леса, увеличивает пожароопасность, на определенный период разрушает сложившиеся лесные биогеоценозы.

Проблемы повышения экологической безопасности ЛПК должны решаться по следующим направлениям:

- широкое использование ресурсосберегающих экологически чистых технологий, машин, оборудования, химикатов и материалов, обеспечивающих снижение образования загрязненных сточных вод и пылегазовых выбросов;
- повышение эффективности очистки сточных вод и пылегазовых выбросов с применением методов анаэробного биоокисления, мембранной технологии, электрохимии, озонирования и т.д.;
- рациональное использование всех отходов производства, осадков от очистки сточных вод и пылегазовых выбросов.

2.6. Машиностроение и металлообработка

В 1960 – 1970-х годах отличительной чертой индустриального развития Вологодской области были высокие темпы прироста продукции машиностроения и металлообработки. Решающую роль при этом играло ускоренное наращивание производственных мощностей. Машиностроение, наряду с черной металлургией и химической промышленностью, было одной из основных отраслей промышленности Вологодской области. В них концентрировалось более половины установленных механизированных поточных и три четверти автоматических линий, которыми в общей сложности располагала в то время вологодская промышленность.

Отрасль производила в 1990 г. около 12% валовой продукции промышленного производства области, но фактически еще больше, так как она в определенной степени обеспечивала потребности в средствах производства, существовавшие в других отраслях вологодской экономики. С другой стороны, такая продукция, как, например, подшипники качения, играла видную роль в экспорте. Кроме того, около 20% численности промышленно-производственного персонала было занято на машиностроительных предприятиях¹.

Роль машиностроения определялась и наличием в его комплексе предприятий оборонного значения. В целом ядро машиностроительной отрасли региона к моменту начала реформ образовывали 7 крупнейших предприятий, в том числе:

¹ Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – М., 1995. – С. 49-50.

⇒ производственное объединение «23 ПЗ» (Вологодский подшипниковый завод), подведомственный союзному Министерству автомобильного машиностроения;

⇒ производственное объединение «Вологодский оптико-механический завод» (Министерство оборонной промышленности СССР);

⇒ производственное объединение «Вологодский машиностроительный завод» (Министерство атомного и энергостроения СССР);

⇒ завод «Электротехмаш» (Министерство радиопромышленности СССР);

⇒ станкостроительный завод (Министерство станкостроительной промышленности СССР);

⇒ станкостроительный завод «Северный коммунар» (Министерство станкостроительной промышленности СССР);

⇒ вагоноремонтный завод (МПС РФ).

Из перечисленных выше предприятий наиболее крупным являлся Вологодский подшипниковый завод, на который в 1991 г. приходилось более трети совокупной продукции, производимой отраслью в целом.

Помимо вышеперечисленных достаточно крупными предприятиями являлись также электромеханический завод, завод дорожных машин, механический завод и ряд других предприятий.

Основными видами продукции машиностроения, выпускаемыми предприятиями Вологодской области, были и остаются подшипники качения, деревообрабатывающие станки и оборудование, оптические приборы, молоковозы, электротехническое оборудование, дорожные машины.

В системе отношений плановой экономики у машиностроительных предприятий не было особых трудностей со сбытом произведенной продукции. Основной же проблемой являлось получение сырья, материально-технических и финансовых ресурсов, а также выполнение производственных планов, которые составлялись и контролировались преимущественно по количественным параметрам. Приоритет количества породил тенденцию отставания качества основных видов выпускаемой продукции от зарубежных аналогов, что не могло не отразиться на развитии российских предприятий в условиях либерализации экономики в годы реформ, открывших путь машиностроительному импорту.

Недостаточно внимания в 1980-е годы уделялось и обновлению основных производственных фондов, которые к моменту начала экономических преобразований в значительной степени устарели, а модернизационные процессы явно запаздывали. В результате фондовооруженность машиностроительных предприятий в 1991 г. значительно уступала показателям в целом по промышленности региона, что также обусловило нарастание кризисных явлений в годы реформ.

Таким образом, к 1991 г. машиностроение и металлообработка имели заметный удельный вес в структуре занятости и в выпуске валовой продукции промышленного производства в области, причем приблизительно одна треть продукции отрасли приходилась на подшипниковый завод, который до сих пор не утратил своего лидирующего положения в отрасли. Однако и здесь возникла тенденция отставания качества продукции от зарубежных аналогов и ускорения процессов старения основных производственных фондов.

В настоящее время машиностроение и металлообработка занимают особое место в структуре и динамике промышленного производства в Вологодской области. Это детерминировано следующими обстоятельствами.

Во-первых, указанная отрасль относится к обрабатывающей индустрии, которая подверглась более разрушительному воздействию кризиса в сравнении с добывающими отраслями, получившими больше шансов для экспорта своей продукции за рубеж.

Во-вторых, спад производства в машиностроении и металлообработке оказался ниже, чем в других отраслях промышленного комплекса области, что в целом соответствует общероссийской тенденции¹.

В-третьих, для отрасли машиностроения и металлообработки характерна быстро возрастающая материало- и энергоемкость производства. В одном только 1996 г. затраты на материалы и электроэнергию возросли на 45%.

¹ Например, в Свердловской области спад производства в машиностроении и металлообработке к 1996 г. составил 38%, в то время как в химической и нефтехимической промышленности – 26%, в легкой индустрии – 25%, черной металлургии – 15%, в пищевой промышленности и производстве строительных материалов – на 10% (Социально-экономические проблемы структурной перестройки старопромышленного региона: Пленарные доклады Межрегиональной научно-практической конференции. – Екатеринбург, 1996. – С. 46).

В-четвертых, не остановлен спад производства и на предприятиях оборонного значения. Кроме недостаточного финансирования причина неэффективности конверсии заключается в неработанности конкретного механизма ее проведения в организационном, экономическом и правовом аспектах, что, в свою очередь, связано с отсутствием в стране четкой военной доктрины, неопределенности с принятием в РФ программы производства вооружений и военной техники.

В-пятых, дефицит капиталовложений ухудшает состояние отрасли и перспективы ее выхода из кризиса. В 1996 – 1997 гг. доля машиностроения и металлообработки в суммарных инвестициях в промышленность области равнялась всего лишь 3,4%. Одна из причин – высокая раздробленность акций и, как следствие, утрата стратегических инвесторов. Это ведет к сокращению возможностей модернизации предприятий, осложняет решение данной задачи из-за высокого износа основных фондов и низкого качества продукции, отличающейся к тому же высокой себестоимостью.

В-шестых, машиностроение относится к числу наукоемких отраслей и потенциально наиболее эффективных. Технологическое и организационное отставание машиностроения обуславливает ныне низкую конкурентоспособность его продукции на зарубежных рынках. Уровень насыщенности отрасли прогрессивными технологиями и оборудованием не соответствует современным требованиям. Недостаточен уровень специализации производства. Как и в других регионах, в Вологодской области продолжается сокращение выпуска наиболее сложных и высокотехнологичных видов продукции, что угрожает разрушением научно-технического потенциала и усилением процесса деиндустриализации областной экономики. Следует отметить также, что дальнейший спад производства в отрасли может привести к невосполнимой потере научно-технического, экономического и кадрового потенциала.

Укажем также и такое относительно новое явление, как резкое снижение платежеспособного спроса на внутренних рынках страны.

Действие этого фактора начало остро ощущаться предприятиями во всех отраслях экономики с начала 1992 г. Распад Советского Союза, высокая инфляция первых лет реформ чрезвычайно болезненно отразились на рынках сбыта машиностроительной

продукции. Потребители стали сворачивать заказы прежде всего на продукцию инвестиционного назначения. Радикально сократился оборонный заказ.

Наиболее остро проблему сбыта ощутили предприятия, производящие деревообрабатывающие станки и оборудование («Станкозавод», «Северный коммунар»). Лесные хозяйства, основные потребители их продукции, сами переживают спад. Например, производство деревообрабатывающих станков снизилось в 1996 г. по отношению к 1991 г. более чем в полтора раза, а производство деревообрабатывающего оборудования – почти в 10 раз¹. Не менее остро стоит проблема сужения платежеспособного спроса для предприятий оборонной промышленности – Вологодского оптико-механического завода и АО «Электротехмаш», которые ранее ориентировались на оборонные заказы. В той или иной степени снижение спроса коснулось и других предприятий.

Из-за несвоевременного производства платежей все объекты отрасли продолжают испытывать недостаток оборотных средств. Эта проблема связана прежде всего с обесцениванием оборотных фондов в результате действия факторов высокой инфляции, глобальных неплатежей и неадекватной системы налогообложения. Наиболее интенсивное «вымывание» оборотных средств приходилось на 1992 – 1993 гг., когда оптовые и розничные цены увеличивались каждый год в десятки раз. Проблема заключается в том, что для начала очередного производственного цикла предприятиям требуется определенный набор материальных (сырье, комплектующие и т.п.) и трудовых ресурсов. Приобретая их и вкладывая в производственный процесс, предприятия производят продукцию. Ее они реализуют потребителям по таким ценам, чтобы получить выручку, которая должна обеспечивать новый цикл производства, но в условиях инфляции возрастает стоимость минимального набора ресурсов, необходимых для очередного цикла производства, поскольку и труд, и сырье, и материалы дорожают. Однако, в соответствии с действующей системой налогового учета, эти дополнительные расходы на ресурсы выявляются как прибыль и облагаются 35%-ным налогом. Естественно, что чем выше инфляция, тем больше предприятия

¹ Рассчитано по данным Вологодского областного комитета государственной статистики.

теряют оборотных средств с каждым производственным циклом. Наиболее ощутимо при этом страдают предприятия с длительным циклом производства (в данном случае – производители деревообрабатывающего оборудования). Крайне негативно в этом случае сказываются и задержки платежей со стороны дебиторов (потребителей продукции и услуг), которые фактически некоторое время пользуются неоплаченной продукцией как беспроцентным кредитом.

Неплатежи также являются одним из проявлений кризиса машиностроительных предприятий (и, естественно, не только их). Они связаны с проблемой вымывания оборотных средств, поскольку отчасти предприятия не в состоянии оплачивать налоги, потребленную продукцию и сырье в силу воздействия рассмотренных выше неблагоприятных процессов. В частности, одним из крупнейших дебиторов многих машиностроительных предприятий Вологодской области являются органы местного самоуправления, заключившие договоры с предприятиями о поставке тепла. Большинство крупных машиностроительных предприятий имеют котельные, которые помимо производственных площадей отапливают жилой фонд. Практически перед каждым предприятием местные администрации имеют задолженность в размере от 0,6 до 1,5 млрд. руб. (по состоянию на середину марта 1996 г.). Эти средства примерно соответствуют фондам оплаты труда за 1–2 месяца для предприятий с численностью работающих до 1000 человек.

Платежный кризис вынуждает предприятия прибегать к паллиативным формам расчетов, когда вместо денежной оплаты в счет долгов они получают от потребителей продукцию или сырье в натуральной форме. На различных предприятиях удельный вес таких расчетов с потребителями составляет от 40 до 70%. Следует отметить, однако, что в других регионах доля бартерных операций машиностроительных предприятий значительно выше, чем в Вологодской области.

Бартерные сделки создают для хозяйствующих субъектов дополнительные сложности, отвлекая внимание руководства и аппарата управления от решения важнейших проблем на создание «цепочек» бартерных поставок.

Отрасль также испытывает трудности из-за несовершенства налоговой политики в РФ, которая пока направлена прежде всего на пополнение государственного бюджета, обеспечение полноты и своевременности сбора налогов и других обязательных платежей, а не на регулирование производственной, инвестиционной и специальной деятельности налогоплательщиков и не служит средством ее стимулирования. Налог на прибыль не способствует приобретению предпринимателями нового оборудования, производственных площадей, поскольку налоговые платежи фактически удваивают покупные цены.

Несовершенство налоговой системы сдерживает появление стимулов, поощряющих перераспределение ресурсных потоков между кризисными и наукоемкими предприятиями в пользу последних ¹.

На наш взгляд, фактором, препятствующим преодолению кризиса в отрасли, является несогласованность инновационной, промышленной и инвестиционной политики, которая может быть преодолена посредством четкого разведения их целей, задач и объектов, установления их соотношения и взаимоподчиненности.

Практически все руководители машиностроительных предприятий считают ныне действующую налоговую систему одной из самых глубоких причин ухудшения финансового состояния предприятий и, как следствие, спада производства.

Серьезной претензией руководителей предприятий к действующей налоговой системе является ее нестабильность. Напомним тот факт, что в 1996 г. количество принятых различными инстанциями нормативных документов по налоговым вопросам превысило 700. Это значит, что каждый день принималось в среднем по два документа. Неопределенность налоговых «правил игры», как считают руководители предприятий, не только отпугивает иностранных инвесторов, но и препятствует внутренним

¹ Последствия действия такой системы известны. Так, за апрель 1998 г. недоимка по налоговым платежам, по данным Госналогслужбы России, увеличилась на 13,3%. Северный регион, к которому принадлежит Вологодская область, задолжал по налоговым платежам к указанному выше времени 10,8 млрд. ден. руб., что образовало 5% общей задолженности всех 12 регионов России (Социально-экономическое положение России. – Вып. 5. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 1998. – С. 160).

инвестициям, которые предприятия могли бы изыскать в условиях большей стабильности и расходовать на нужды модернизации производства.

Проблема доступности кредита, по мнению большинства опрошенных руководителей предприятий, также наносит ощутимый ущерб производственной деятельности. Интересные данные по поводу этой проблемы содержатся в результатах экспертных опросов, проведенных Вологодским научно-координационным центром РАН весной 1996 г.

Как видно из данных таблицы 2.8, почти 80% респондентов в качестве основной трудности назвали высокую процентную ставку кредита. При этом каждый третий столкнулся с отказом банка в предоставлении кредита в связи с неудовлетворительным финансовым положением и каждый четвертый – с короткими сроками возврата кредита.

Таблица 2.8

**Оценка возможностей получения кредитов
руководителями предприятий промышленности**

Вариант ответа	В % от числа опрошенных
Высокая ставка процента	79,17
Отказ банка в предоставлении долгосрочных кредитов	33,33
Сроки предоставления кредита	25,00
Требования залога под обеспечение ссуд	8,33
Длительность оформления кредита	8,33
Прямой отказ иметь дело с предприятием	8,33
Трудностей не было	4,17
Другое	4,17

Источник: Материалы опроса 24-х экспертов, проведенного ВНКЦ РАН в 1996 г.

Одной из проблем развития машиностроения является проблема завышенных тарифов естественных монополий – электроэнергетики, железнодорожного транспорта, связи. Причина существования таких проблем – тарифная политика федеральных и региональных органов власти, перекладывающих расходы по обслуживанию населения и бюджетных организаций на предприятия. Политика, при которой для населения и бюджетных учреждений цены на услуги естественных монополий устанавливаются значительно ниже себестоимости, по мнению директоров предприятий, должна оперировать бюджетными дотациями. А поскольку средства в бюджетах всех уровней на

эти цели отсутствуют, расходы предприятий – монополистов в обслуживании бюджетного сектора – компенсируются за счет установления запредельных тарифов для хозяйствующих субъектов. Фактически такая тарифная политика сопоставима с тeneвым налогом, который предприятиям приходится платить не в бюджет, а непосредственно естественным монополиям. Учитывая все эти трудности, стоящие перед отраслью, важно выявить возможности обновления ее основных производственных фондов. Наиболее остро эта проблема стоит перед такими предприятиями, как АО «Электротехмаш», «Станкозавод», «Северный коммунар», «ВПЗ». Для акционерных обществ «Электротехмаш» и «Станкозавод» – это вопрос выживания, поскольку изношенность их основных фондов превышает 60 и 80% соответственно и срок окончательной амортизации не превышает трех лет. Для АО «ВПЗ» – это острая необходимость повышения качества продукции для расширения экспорта. Для АО «Северный коммунар» – это возможность включиться в перспективные проекты, связанные с производством оборудования для выпуска экспортируемых изделий деревообработки.

Проблема модернизации основных производственных фондов большинства машиностроительных предприятий региона непосредственно связана с проблемой качества производимой продукции. Ее качество, естественно, в большей степени беспокоит руководителей тех предприятий, которые сталкиваются с конкуренцией западных фирм. Эта проблема является одной из основных для Вологодского подшипникового завода, половина продукции которого направляется на экспорт. По мнению его директора, из 15 российских заводов, имеющих аналогичную специализацию, в долгосрочной перспективе имеют шансы выжить не более двух-трех. При этом основным гарантом выживания станет именно повышение качества подшипников, что обеспечит конкурентоспособность предприятия на мировом рынке. Пока же производство этого вида машиностроительной продукции продолжает сокращаться. Так, в январе – мае 1998 г. в области было произведено 14,7 млн. штук подшипников качения, что составляет 80,6% от объема этой продукции за соответствующий период 1997 г. или 71,9% от уровня января – мая 1996 г. ¹

¹ Социально-экономическое положение России. – Вып. 5. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 1998. – С. 244.

Субъективным фактором, обусловившим кризис в машиностроении региона, явилась трудность восприятия новизны вновь возникших хозяйственных отношений для большинства руководителей и аппарата управления предприятий. Фактически в начале 1992 г. радикально сменился круг проблем, которые необходимо было решать для успешного функционирования предприятий в условиях рынка. Болезненным для многих стал распад или реорганизация отраслевых министерств, которые ранее выполняли функции стратегического планирования, а иногда и функции сбыта.

Кадровый потенциал управленческого аппарата на некоторых предприятиях за последние 5 лет фактически не изменился (АО «ВОМЗ» и «ВМЗ»), а на некоторых – обновился радикально (АО «ЭТМ» и «ВПЗ»).

Практически на всех крупных предприятиях в последние годы были созданы отделы маркетинга. В большинстве случаев они создавались на базе ранее существовавших отделов сбыта. Руководители предприятий считают это направление перспективным, однако на сегодняшний день они оценивают эффективность работы таких отделов без особого энтузиазма.

В заключение обратимся к данным, консолидированным из материалов опроса руководителей предприятий относительно ранжирования проблем, препятствующих эффективной производственной деятельности, проведенного ВНКЦ РАН весной 1996 г. (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Причины, определившие спад в отрасли (в % от числа опрошенных)

Причина	1995 г.	1996 г.
Несовершенство налогообложения, высокие налоги	89,47	73,68
Низкая платежеспособность населения и предприятий-потребителей	68,42	57,89
Прогрессирующая изношенность производственного потенциала	42,11	52,63
Разрыв хозяйственных связей между регионами и странами СНГ	47,37	47,37
Несовершенство кредитно-финансовой системы	63,16	47,37
Техническая отсталость	42,11	42,11
Постоянный рост оптовых цен на сырье, материалы, комплектующие	47,37	42,11
То же – на топливно-энергетические ресурсы	47,37	42,11
Ослабление координирующей роли центральных органов управления промышленностью	26,32	26,32
Сокращение валютных средств на закупку импортных поставок сырья и комплектующих	21,05	21,05
Недостаток спроса на выпускаемую продукцию	15,79	15,79
Монополизм, исключающий появление конкурентной сферы	15,79	10,53

Источник: Данные опроса ВНКЦ РАН за 1996 г.

Как видно из данных таблицы, наиболее болезненно на динамике объемов производства, по мнению руководителей предприятий, отразились факторы жесткой налоговой системы, низкой платежеспособности потребителей (проблемы платежеспособного спроса и неплатежей), старение производственных фондов и несовершенство кредитно-финансовой системы. Важно отметить, что в 1996 г. степень негативного влияния большинства факторов по сравнению с 1995 г. уменьшилась. Исключением стала проблема изношенности производственных фондов, по которой отмечен рост числа оценок. Это подтверждает высказанную ранее точку зрения по вопросу о приоритетности тех или иных задач в экономике области, заключающуюся в том, что в ходе реформы проблемы модернизации промышленного производства неизбежно выступают на первый план и от их решения зависит судьба всех отраслей народного хозяйства. Однако в огромной степени модернизация машиностроения и металлообработки в Вологодской области обусловлена повышением мотивации к труду, связанным со сменой формы собственности. В период с 1992 г. (начало этапа приватизации) и по 1994 г. включительно большинство машиностроительных предприятий Вологодской области было подвергнуто акционированию. Значительная часть их преобразована в открытые акционерные общества. Форму закрытого акционерного общества среди обследованных предприятий предпочел только Вологодский подшипниковый завод.

Большинство машиностроительных предприятий сохранили в своих руках (коллектив и руководство) контрольные пакеты акций, но появились и иные результаты. Например, контрольный пакет акций завода «Северный коммунар» (как и Вологодского механического завода) в результате приватизации оказался в руках холдинговой компании (расположена в г. Вологде), которая утвердила новые кандидатуры директора и главного бухгалтера на заводе. А контрольным пакетом АО «Вологодский машиностроительный завод» завладела международная компания «Луч», дислоцированная в Москве.

Своеобразно развивалась ситуация на заводе «Электротехмаш», который в результате приватизации был преобразован в структурное подразделение (цех) АО «Северсталь». Однако в марте 1996 г. завод выделен в самостоятельное предприятие и на его основе образовано открытое акционерное общество.

В целом следует отметить, что большинство директоров сегодня фактически не являются единоличными распорядителями ресурсов на предприятиях. Широкими полномочиями наделен совет директоров, который достаточно жестко контролирует деятельность администрации. Естественно, степень самостоятельности директора уменьшается в тех случаях, когда контрольный пакет акций сосредоточен в одних руках. Например, на Вологодском машиностроительном заводе директор без согласия учредителей не вправе принимать решения по выпуску новых видов продукции и направлениям инвестирования новых производств.

При этом, вне зависимости от оценок директорами последствий приватизации, следует отметить, что широкомасштабный процесс изменения формы собственности затронул коренные основы управления и функционирования предприятий. По сравнению с дореформенным периодом резко возросла самостоятельность руководителей в принятии важнейших управленческих решений, соответственно, возросла и их ответственность. Сегодня они не надеются на то, что все проблемы будут решены за счет государства. Преобладает ориентация на собственные силы.

Рассмотрим в связи с этим состояние производственного потенциала ведущих предприятий машиностроения и металлообрабатывающей промышленности.

АО «Вологодский подшипниковый завод»

В 1991 г. более половины продукции завода реализовывалось на зарубежных рынках. В годы реформ предприятию удалось сохранить основных потребителей производимой продукции. При этом объемы поставок значительно упали, что потребовало поиска новых партнеров. Расширив ассортимент выпускаемых подшипников, заводу удалось привлечь новых потребителей — производителей электротехнического оборудования, автомобилей и др.

В настоящее время администрация акционерного общества активно ищет возможности внедрения на рынки СНГ, Западной Европы и США. Для этого, считает она, необходимо улучшить качество производимых подшипников. На предприятии действует отдел маркетинга.

От некоторых поставщиков завод отказался по причине организации производства необходимых комплектующих непосредственно на предприятии. Основным поставщиком предприятия является АО «Северсталь».

АО «Вологодский станкостроительный завод»

До 1991 г. предприятие осуществляло сбыт продукции по разнарядкам Министерства станкостроительной промышленности. Завод производил сложное и высокопроизводительное деревообрабатывающее оборудование и станки на высоком технологическом уровне. В годы экономической реформы государственный заказ практически перестал существовать. Спрос на сложные станки и оборудование резко упал, что заставило предприятие переориентироваться на выпуск простейшей деревообрабатывающей техники. Основными потребителями в настоящее время выступают небольшие предприятия и население. Большая часть продукции потребляется предприятиями России. На заводе образован отдел маркетинга. Руководитель предприятия отмечает, что оно нуждается в помощи в поиске потребителей.

АО «Северный коммунар»

Ситуация с хозяйственными связями завода в целом сходна с положением на других объектах отрасли. Так, создан отдел маркетинга, действуют представительства в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Харькове.

Существенным различием является лишь большая степень диверсификации производства за годы реформ. Этот процесс связан с поиском партнеров по бизнесу в совершенно новых для предприятий сферах.

В то же время предприятие осуществляет поиск партнеров и по направлению основной специализации. В частности, недавно руководство завода установило контакты с австрийской фирмой «PTNIKEY», занимающейся производством деревообрабатывающего оборудования. В настоящее время оговариваются формы сотрудничества. Тормозит этот процесс лишь тот факт, что АО «Северный коммунар» признано неплатежеспособным.

АО «Вологодский оптико-механический завод»

В дореформенные годы основным потребителем продукции предприятия было Министерство оборонной промышленности. За годы реформ оборонный заказ радикально сократился, что потребовало переориентации производства и поиска новых партнеров.

Руководство завода избрало путь диверсификации производства. Соответственно изменились и хозяйственные связи. Сегодня потребителями продукции завода являются отечественные

фирмы, производящие фотооборудование, аграрные и лесные хозяйства, предприятия пищевой промышленности и непосредственно население.

На предприятии действует отдел маркетинга. Создается группа экономического анализа из молодых специалистов.

АО «Вологодский машиностроительный завод»

Завод был построен как структура Министерства атомной энергетики, выпускающая оборудование для пищевой промышленности. В дореформенные годы завод обеспечивал молоковыми и емкостным оборудованием практически всю европейскую часть Российской Федерации. Часть продукции по каналам министерства реализовывалась в странах, входящих в Совет экономической взаимопомощи, а также на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке. В годы реформ заводу удалось в основном сохранить связи внутри страны. Этому немало способствовал тот факт, что компания «Луч», владеющая ныне контрольным пакетом предприятия, смогла принять на себя функции, принадлежавшие ранее министерству, и использовать его кадровый и информационный потенциал. В настоящее время руководство завода в целом удовлетворено состоянием производственных связей. (Естественно, это не значит, что на заводе не произошло снижения объемов реализации.) Задачи выхода на новые рынки пока на ближайшую перспективу не ставятся.

Руководство завода невысоко оценивает уровень маркетинга на предприятии. При этом завод имеет дилеров в г. Москве, на Урале и на Дальнем Востоке.

Недавно заводом было образовано совместное с бельгийской фирмой предприятие по производству емкостного оборудования и охладителей по европейским стандартам. Вклад бельгийской стороны – технология, российской – основные производственные фонды.

АО «ЭТМ»

Ранее предприятие производило продукцию для оборонного заказа и Минрадиопрома. Министерство выполняло функции материального обеспечения и сбыта продукции завода. В годы реформ механизм сбыта и поставок пришлось создавать заново. АО «Северсталь», которое приобрело предприятие, практически не вмешивалось в вопросы снабжения и сбыта.

В подпрограмме «Развитие отрасли машиностроения и металлообработки» сформулированы следующие пути вывода ее из кризиса:

1. Формирование финансово-промышленных групп (ФПГ) как вертикального, так и горизонтального типа с обязательным участием кредитных учреждений. Наиболее перспективной формой ФПГ являются группы с консолидированным балансом. Это предполагает концентрацию 2/3 акций в руках центральной фирмы и освобождение других членов ФПГ от уплаты налогов.

2. Нерентабельные и бесперспективные предприятия, кроме градообразующих, должны подвергнуться процедуре банкротства.

3. Техническое перевооружение большинства предприятий должно быть направлено:

а) на сочетание сложившейся специализации основного производства и его диверсификацию с ориентацией на выпуск товаров народного потребления, пользующихся спросом населения;

б) обогащение ассортимента промышленной продукции новыми конкурентоспособными видами изделий повышенного качества (шарикоподшипники повышенного класса и т.д.);

в) применение современных энергосберегающих технологий (что особенно существенно для Вологодской области, получающей большую часть электроэнергии извне), которые должны обладать гибкостью, достаточной для того, чтобы удовлетворять быстро меняющиеся потребности рынка.

Финансовыми источниками технического перевооружения должны стать собственные средства предприятий (доходы от дополнительной эмиссии акций, реинвестируемая прибыль, амортизационные отчисления, а также кредиты банков и бюджетные средства).

4. Организация и участие в формировании областного залогового фонда, включающего в себя государственное имущество, акции крупных промышленных предприятий, в т.ч. и уникальных, имеющих право передачи в долговременную аренду земли и лесных угодий.

5. Содействие дополнительной эмиссии акций перспективных предприятий, не имеющих стратегического инвестора, и продажа их на инвестиционных конкурсах.

6. Централизация функций инфраструктуры рынка (маркетинг, дилерская сеть, реализация излишков бартерной продукции, взаимозачеты на основе клиринга). Организации, реализующие эти функции, должны действовать на комиссионных началах.

7. Содействие в осуществлении новой банковской стратегии, направленной на увеличение инвестиций в реальный сектор экономики. Для этого необходимо освободить банки от уплаты налога на прибыль, инвестируемую в производство, и ввести прогрессивную шкалу процентных ставок по вкладам населения в зависимости от срочности вклада.

8. Проведение с помощью Торгово-промышленной палаты работы по международной сертификации продукции машиностроения с целью ее продвижения на мировой рынок.

9. Содействие созданию при помощи Всемирного Банка или ЕБРР центра инвестиционных исследований, который взял бы на себя функции разработки или экспертизы инвестиционных проектов и бизнес-планов.

10. Усиление работы Вологодской торгово-промышленной палаты в сфере поиска рынков сбыта продукции общероссийской специализации (например, оборудование для АПК, оптические приборы и т.д.) в других регионах Российской Федерации.

Наиболее перспективным из перечисленных направлений мы считаем политику обретения стратегических инвесторов через создание финансово-промышленных групп, тем более что руководители предприятий в целом создание ФПГ одобряют.

Анализируя отраслевую специализацию машиностроения Вологодской области на основе изложенного концептуального подхода, можно выявить перспективный сегмент для создания ФПГ на базе акционерных обществ «Вологодский станкостроительный завод», «Северный коммунар», а также ряда лесоперерабатывающих предприятий. При этом, очевидно, потребуются привлечение финансового капитала и предприятий, производящих деревообрабатывающее оборудование, из других регионов. Такая группа могла бы обеспечивать полный цикл – от первичной переработки леса до производства высокотехнологичного деревообрабатывающего оборудования, содержать конструкторское бюро, разрабатывающее новые образцы деревообрабатывающих станков и оборудования.

Более полную картину состояния отрасли мог бы представить анализ инвестиционных проектов, имеющий целью произвести их отбор и установление очередности реализации. Однако такой анализ затруднен из-за отсутствия свода проектов в администрации области. Поэтому, основываясь на далеко не полных данных, попытаемся выделить из известных нам проектов те, которые, по нашему мнению, требуют поддержки администрации для выхода из кризиса машиностроительного комплекса. Руководствуясь необходимостью вывода на конкурентоспособный уровень перспективных производств и расширения рынков сбыта для их продукции, считаем, что основными проектами, которые было бы перспективно поддерживать, могли бы стать:

1. Программа улучшения качества подшипников качения (до уровня Q6 и Q5) на АО «Вологодский подшипниковый завод».

2. Программа расширения ассортимента и повышения качества оборудования для пищевой промышленности, выпускаемого акционерным обществом «Вологодский машиностроительный завод».

3. Программа создания финансово-промышленной группы по производству высококачественного деревообрабатывающего оборудования и высококачественной продукции деревообработки.

Отметим, что такие программы еще необходимо разработать, провести маркетинговое обоснование и, в необходимых случаях, привлечь инвесторов.

Для реализации проекта АО «ВПЗ», например, было бы рационально сделать ставку на внутренние инвестиции с предоставлением на 2–3 года инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль или налогу на добавленную стоимость. Необходимые дополнительные средства можно привлечь под совместные гарантии предприятия и Министерства финансов РФ. В результате реализации проекта продукция завода смогла бы стать конкурентоспособной на зарубежных рынках, что значительно расширило бы налогооблагаемую базу уже через 2–3 года.

Структурная политика в машиностроении региона должна стремиться к формированию конкурентоспособной отраслевой структуры, соответствующей целям социально-экономического развития Вологодской области и страны в целом. Структурную политику целесообразно нацеливать на комплексное развитие

отрасли в регионе, на усиление производственно-технологического, организационно-хозяйственного и функционально-целевого единства машиностроительных предприятий.

Необходимость повышения качества и конкурентоспособности продукции вологодского машиностроения требует реализации комплексных мер по совершенствованию его технологической базы. При этом основные возможности роста эффективности машиностроительного производства в ближайшей перспективе связаны с экономией, получаемой в результате совершенствования пропорций применения существующих прогрессивных технологий, их интеграции в целостные производственные системы. Приоритеты качества техники обуславливают также необходимость значительного роста наукоемкости машиностроительного производства, что предполагает опережающее развитие научно-инженерного комплекса всех других отраслей машиностроения.

Структурная политика в машиностроении области должна обеспечить гармоничное сочетание стратегии технического обновления при диверсификации машиностроительного производства со стратегией, ориентированной на избирательное сохранение и постепенную модернизацию производств, составляющих традиционный фундамент территориальной специализации отрасли.

В перспективе вероятны различные варианты развития машиностроения в области, реализация которых зависит от целого ряда факторов. Целям структурных преобразований в наибольшей мере соответствует вариант, предлагающий усиление регулирующей роли государства в переориентации экономики на технологический рост производства. Указанный сценарий развития машиностроения региона основывается на возможности «оживления» внутреннего рынка машиностроения уже в ближайшем будущем. Следует учитывать, что и укрепление, и развитие партнерских отношений предприятий машиностроительного комплекса с ресурсодобывающими комплексами северо-европейского региона страны являются необходимым условием реализации сценария технологического роста. В области особое внимание должно быть обращено на совершенствование программы конверсии военно-промышленного комплекса, с тем чтобы усилить социальную ориентацию развития машиностроения, обеспечивая приоритеты производства оборудования для аграрно-

промышленного комплекса, легкой промышленности, жилищного строительства, торговли и прочих отраслей, участвующих в жизнеобеспечении населения Вологодской области. Предприятиям, активно участвующим в осуществлении этих целей, следовало бы предоставлять широкую государственную поддержку.

Основные направления дальнейшего развития машиностроительных производств в области будут связаны как с увеличением выпуска продукции сложных и высокоточных изделий (в том числе и за счет конверсии предприятий оборонного комплекса), так и с расширением выпуска относительно простых и достаточно рентабельных изделий, на которые имеется массовый неудовлетворенный спрос (запчасти для автотехники, машины для обработки дачных участков, бытовая техника и т.д.).

Важнейшим направлением деятельности по структурной перестройке промышленности должны стать организационно-экономические меры развития интеграционных процессов в отраслях, и в частности создание финансово-промышленных групп, холдингов, корпораций.

Сужение внутреннего рынка, вызванное спадом производства, резким удорожанием энергоносителей и транспортных тарифов, предопределило стремление производителей машиностроительной продукции к расширению своего экспортного потенциала.

При этом следует иметь в виду два серьезных обстоятельства:

- наличие в регионе сформировавшейся структуры отраслевой специализации, подкрепленной материальными и трудовыми ресурсами;

- автономность в принятии стратегических решений основными хозяйствующими субъектами отрасли.

Иными словами, исходной точкой любой программы, претендующей на успех, должен стать максимальный учет имеющегося производственного опыта, интересов и целей основных предприятий машиностроения области. Без учета этих факторов даже самые благие пожелания могут «повиснуть в воздухе», не найдя необходимой поддержки или необходимых ресурсов.

При этом нельзя забывать, что жесткими лимитирующими факторами являются:

- слабость финансовых ресурсов предприятий и бюджетов всех уровней;

— ограниченность полномочий в сфере экономического регулирования региональных органов власти;

— необходимость обеспечения стабильности функционирования бюджетного сектора экономики, которая не позволяет идти на радикальные меры по налоговому льготированию.

Анализ опросов руководителей крупнейших машиностроительных предприятий, представителей администрации Вологодской области и районов позволил выявить наиболее важные стратегические направления структурной перестройки отрасли:

1) вывод на конкурентоспособный уровень перспективных производств и расширение рынков сбыта для их продукции;

2) диверсификация производств, не имеющих перспектив для роста сбыта в ближайшие 3–4 года;

3) обновление основных фондов.

Фактически эти направления уже вырисовываются в практической деятельности предприятий за последние годы. Если они найдут поддержку со стороны органов власти, машиностроение региона имеет неплохие шансы на выход из кризиса.

2.7. Легкая промышленность

Развитие легкой промышленности в Вологодской области, как и в остальных регионах СССР, определялось ростом производства при опережающих темпах роста платежеспособного спроса населения. Отрасль отличали, с одной стороны, высокий уровень рентабельности и невысокое качество выпускаемой продукции – с другой. В течение 1985 – 1990 гг. производство кожаной обуви возросло на 3%, бельевого трикотажа – в 1,7 раза, курток и брюк – на 13% и т.д.¹ Одновременно из-за сокращения посевов льна и высокой трудоемкости его выращивания началось постепенное сокращение выпуска льняных тканей (на 3% за упомянутый отрезок времени). В 1990 г. доля Вологодской области в общероссийском производстве льняных изделий составляла 3,4%, кожаной обуви – 0,2%, валяной – 2%².

Легкая промышленность играет одну из ключевых ролей в структурной перестройке промышленности. Как отрасль с быст-

¹ Подпрограмма развития легкой промышленности / Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН. – С. 319.

² Там же.

рым оборотом капитала, она должна стать своеобразным рычагом для подъема других отраслей промышленности и народного хозяйства.

Однако в связи с изменением условий обеспечения материальными и сырьевыми ресурсами наиболее сложная ситуация складывается именно в легкой промышленности. В Вологодской области эта отрасль представлена ныне 22 предприятиями, где занято 11 тыс. человек, с объемом товарной продукции, оцениваемой в 1996 г. в 123 млрд. неденоминированных руб. (в ценах того же года). Ее доля в структуре промышленного производства области составляет менее 1%.

Причинами падения производства в отрасли являются как факторы общероссийского масштаба, так и областного. Первые широко известны, а ко вторым следует отнести:

- реальное удорожание стоимости сырья, материалов, топлива, электроэнергии, опережающее рост цен на готовое изделие;
- преобладание на предприятиях отрасли старого, морально и физически изношенного оборудования;
- нехватку собственных оборотных средств и высокий процент за пользование коммерческим кредитом.

Все это привело к росту оптовых цен на продукцию отрасли в 1994 – 1996 гг. в 13 раз. При этом розничные цены увеличились в меньшей степени: на ткани в среднем по области – в 8 раз, одежду – 7,5 раза, на обувь – в 4,6 раза.

Неразвитость маркетинга и дилерской сети, фактическое незнание запросов потребителей, отсутствие рекламы — все это тормозило продвижение на рынок продукции легкой промышленности, включая и такую, которая могла бы составить конкуренцию импортным товарам на внутреннем и внешних рынках. Возникла тенденция снижения производства социально значимых товаров.

Так, по тканям это связано с выпуском преимущественно узких полотен при мировом стандарте 140–300 см. Льняные и льносодержащие отечественные ткани отличаются от зарубежных аналогов наличием большого количества внешних дефектов, большой массой ткани при меньшей плотности. Колористическое оформление и качество отделки отечественных тканей намного отстают от западных. Верхний трикотаж, швейные изделия и

обувь характеризуются узким ассортиментом, отставанием от требований моды, бедной цветовой гаммой, слабым использованием современных отделочных материалов.

Либерализация внешней политики РФ выявила низкий технико-технологический уровень и отсталую структуру производства. Наряду с чрезмерно высокими затратами на выпуск продукции, низкое качество и узкий ассортимент большинства товарных линий привели к снижению их конкурентоспособности. С другой стороны, торговая сеть чаще всего отказывается от закупок товаров отечественного производства, мотивируя это более выгодными условиями оплаты импортных товаров, хотя контроль за наличием товаров в торговой сети показал отсутствие в некоторых магазинах отдельных видов одежды и обуви. Так, при проверке торговой сети, проведенной в конце 1996 г., куртки продавались в 67% магазинов из числа обследованных, мужские костюмы – в 32, женские сапоги – в 59, ботинки детские – в 47% и т.д.

Увеличению импорта товаров народного потребления и сокращению собственного производства до катастрофически низких объемов способствовало отсутствие четкой протекционистской политики правительства по отношению к отечественному товаропроизводителю. В результате доля импортных товаров в общем объеме продаж по Вологодской области в декабре 1996 г. составила 20–55 % по швейным изделиям, а по мужским сорочкам – даже 90%, по мужской обуви – более 30%, по женской – 55–80% в зависимости от вида изделия. При этом из общего объема продаж изделий легкой промышленности в области на долю импортных товаров из дальнего зарубежья приходилось 30%, из ближнего – 20%.

Следует отметить, что импортные товары, продаваемые в России, зачастую не отвечают отечественным стандартам качества. Так, из общего числа проверенных импортных товаров в 1995 г. некачественные составили по швейным изделиям 40,3%, верхнему трикотажу – 21,9, кожаной и текстильной обуви – 18,1%. Доля забракованных отечественных товаров составила соответственно 3,6; 0; 17,4%.

Спад производства на предприятиях легкой промышленности Вологодской области в 1996 г. составил 84% к уровню 1990 г. Производство льняных тканей сократилось за период 1990 – 1995 гг.

в 4,5 раза, бельевого трикотажа – в 3,3 раза, верхнего трикотажа – в 2,5 раза, обуви валяной – в 2,5 раза. Наибольшее снижение объемов произошло в производстве кожаной обуви – в 12 раз и швейных изделий: сорочек – в 37 раз, пальто – в 19 раз и т.д.

Для сравнения: за этот же период в целом по России производство льняных тканей сократилось в 4,5 раза, трикотажных изделий – в 7,6 раза, кожаной обуви – в 8,4 раза.

Такое положение означает, что возникла тенденция снижения производства социально значимых товаров. Особенно отметим, что на предприятиях Вологодской области резко сократилось производство трикотажных и швейных изделий для детей. Упало производство кожгалантерейных изделий, а производство ремней, кошельков и бумажников прекратилось с 1994 г.

Рост наблюдался только в производстве овчинно-шубных изделий: курток, пальто и полупальто, крытых мехом, выпуск которых освоен в 1992 г.

Уровень использования производственных мощностей колеблется от 5–7% на АО «Череповецкое трикотажное объединение», до 50% – на АООТ «Великоустюгская щетинно-щеточная фабрика». Тем не менее, даже в условиях спада производства, легкая промышленность области имеет межобластное значение. Производство отдельных видов продукции в расчете на душу населения превысило общероссийские показатели по льняным тканям почти в 8 раз, по кожаной обуви – в 2 раза, валяной – в 3 раза, курткам – в 1,5 раза.

Следует отметить, что ситуация, сложившаяся в легкой промышленности области, характерна для всех регионов России. Так, например, в соседней с Вологодской Костромской области производство льняных тканей сократилось за 1996 г. на 50% (в Вологодской – на 35%), трикотажных изделий – в 9 раз (в 1,5 раза), курток – в 2,2 (на 4%), постельного белья – в 1,8 раза (рост в 1,3 раза) и только производство обуви выросло в 1,3 раза (снижение в 7,7 раза). Почти 70% предприятий легкой промышленности Костромской области убыточны.

Таким образом, причины форсированного по сравнению с другими отраслями сокращения производства и снижения экономической эффективности в легкой промышленности связаны в первую очередь со снижением покупательной способности

населения в условиях либерализации цен. Сказалось существенное удорожание сырья и сокращение его поставок из ближнего и дальнего зарубежья (например, льноволокна, тканей, красителей, фурнитуры для финишных операций и т.д.). Немалую роль сыграла неконкурентоспособность многих изделий легкой промышленности по сравнению с импортными в условиях свободного их поступления на местные рынки. В конечном счете это выразилось не только в спаде производства, но и в крайне тяжелом финансовом состоянии предприятий, затрудняющем решение проблем модернизации производства.

По нашему мнению, преодоление легкой промышленностью столь тяжелого положения возможно при поддержке на общегосударственном уровне (специальные заказы, прямые субсидии, льготные кредиты, таможенная политика, защита отечественных производителей). Но для быстрейшего улучшения дел в отрасли есть значительные возможности и у областных, городских и районных органов власти и управления, которые могут значительно облегчить предприятиям легкой промышленности налоговые санкции, поощрить предоставление им льготных банковских кредитов.

В легкой промышленности области, как и в России в целом, практически завершился процесс приватизации предприятий.

На большинстве предприятий текстильной и легкой промышленности области собственность принадлежит коллективу. Однако, как и в других регионах России, в настоящее время происходит передел собственности. Так, работникам АООТ «Северлен» принадлежит 52,6% акций, 32,2% – чековому фонду, в АО «Вологодский льнокомбинат» трудовому коллективу принадлежит только 25% акций.

Коротко остановимся на анализе производственно-хозяйственных связей отрасли, формирующихся в условиях экономической реформы. В первую очередь рассмотрим проблему снабжения предприятий сырьем.

Основная масса льняного сырья поступает в АО «Вологодский льнокомбинат» и «Северлен» из районов Вологодской области, часть сырья – из Тверской, Ярославской областей и Республики Беларусь.

Реализация продукции осуществляется в Северо-Западном регионе и смежных с ним областях.

До 1% льняных тканей АО «Вологодский льнокомбинат» отправляется за рубеж. Чисто льняные широкие ткани АО «Северлен» экспортируются во Францию, Англию, США, Италию, Грецию, Японию.

Сырье в АО «Череповецкое трикотажное объединение» поступает с фабрик Ярославля и Подмосковья. Продукция реализуется в Северо-Западном регионе.

Шерстяная пряжа поступает в АО «Вологодская трикотажная фабрика» с Монинского комбината и Фряновской фабрики, хлопчатобумажная пряжа – с Ярославской фабрики. Реализация происходит в Северо-Западном регионе и г. Ярославле.

Овчинно-меховая фабрика обеспечена сырьем в основном за счет регионов страны, частично – за счет местных ресурсов.

Основные поставщики сырья для валяльно-войлочной фабрики – регионы России. Реализация готовых изделий осуществляется в Северо-Западном регионе, районах Крайнего Севера и странах СНГ.

На щетинно-щеточную фабрику сырье в основном идет из регионов РФ, 20% – из СНГ и дальнего зарубежья, 2% – местное сырье. Реализация продукции происходит во всех регионах, примыкающих к Северо-Западу.

Несмотря на то, что отрасль имеет достаточно стабильные связи с другими регионами, она испытывает дефицит средств, затрудняющий обновление основных фондов.

Ухудшение финансового состояния предприятий легкой промышленности, обесценивание амортизационных отчислений и отсутствие бюджетного финансирования капитальных вложений привели к резкому снижению темпов технического перевооружения отрасли.

В условиях глобальной приватизации предприятий легкой промышленности ассигнования из федерального бюджета на инвестиции для развития отрасли практически прекратились. В результате в 1997 г. объем инвестиций в легкую промышленность составил всего 0,04% от общих инвестиций по области. Объем их снизился по сравнению с 1995 г. почти в 3,5 раза, при снижении объема инвестиций по области в 1,3 раза.

Приватизация же в условиях общей нестабильности в стране не принесла ожидаемых результатов ни государству, ни членам

трудовых коллективов, углубив лишь процесс распада ранее созданных крупных объединений. Владельцами контрольных пакетов акций предприятий оказались трудовые коллективы и их руководители, не располагающие средствами для модернизации производства.

Не получая средств на техническое перевооружение и перестройку производства, предприятия вынуждены были или сворачивать производство в результате низкой конкурентоспособности выпускаемой ими продукции, либо активизировать поиск источников капиталов на стороне, в том числе и иностранных партнеров. Ввиду малой привлекательности предприятий, а также из-за нежелания трудовых коллективов расставаться с контрольными пакетами акций, легкая промышленность в целом пока не смогла привлечь сторонних инвесторов. В результате общее состояние отрасли можно определить как тяжелое, со слабыми перспективами модернизации производства. По данным за 1996 г. убытки 16 ведущих предприятий составили 802 млн. руб. Недоимки в бюджеты всех уровней достигли 12 млрд. руб., во внебюджетные фонды – 28,1 млрд. неденом. руб. Ухудшилось социальное положение работников, в первую очередь из-за несвоевременных выплат заработной платы, задолженность по которой на 1 января 1997 г. составляла 8,3 млрд. руб., хотя и без того средняя зарплата на предприятиях легкой промышленности за 1996 г. равнялась 531 тыс. неденом. руб.

Отсутствие оборотных средств вынуждало предприятия привлекать кредитные ресурсы банков, но высокие процентные ставки и налоги привели к ухудшению их финансового состояния.

В результате ряд предприятий области из высокорентабельных превратились в убыточные, в т.ч. такие крупные предприятия, как АО «Северлен», «Галантерея», «Сокольский швейник» и другие. Акционерное общество «Вологодский льнокомбинат», получившее по итогам 1995 г. прибыль, следующий год завершило с убытком в 6–8 млрд. руб. Почти в 6 раз увеличилась на этом предприятии просроченная кредиторская задолженность. Сумма просроченной кредиторской задолженности АО «Вологодская трикотажная фабрика» выросла за 1996 г. в 1,2 раза. В 1997 г. рост ее продолжался.

Следует отметить ряд стабильно работающих предприятий, таких, как АО «Стиль Вологды», АО «Великоустюгская щетинно-щеточная фабрика».

Последняя относится к числу устойчиво работающих в финансовом плане предприятий. Ее вклад в бюджет района составил в 1995 г. 1,2%. При этом дебиторская задолженность в 2,2 раза превысила кредиторскую.

Программное обеспечение модернизации и развития легкой промышленности ориентируется на установление и соблюдение основных приоритетов в этой области в условиях экономической реформы.

Низкая конкурентоспособность отечественных товаров легкой промышленности, вызвавшая значительное увеличение импорта, состояние платежеспособного спроса населения не позволят в ближайшие 2–3 года существенно изменить ситуацию в данной отрасли.

Предприятия области ищут пути, чтобы добиться определенной стабильности функционирования в нынешних условиях. В связи с этим программа предусматривает решение в данной области следующих задач:

1. Совершенствование и изменение структуры ассортимента выпускаемой продукции, обеспечение оперативной его смены на основе изучения и формирования спроса при обязательном выполнении таких основных условий:

- потребительские качества выпускаемой продукции должны быть, по крайней мере, адекватны аналогичным импортным товарам;
- себестоимость продукции устанавливается на возможно низком уровне.

2. Создание товаропроизводящей оптовой сети, обеспечивающей реализацию продукции, причем инновационный стиль и активный маркетинг должны быть направлены на постоянное улучшение положения предприятий на рынках сбыта продукции.

3. Полная и глубокая переработка сырьевых ресурсов.

4. Сертификация продукции и технологических процессов ее производства, гарантирующая конкурентоспособность и качество продукции.

5. Формирование адекватных условий труда и личной заинтересованности всех участников производственного цикла в конечном результате.

6. Разработка и создание новых структур эффективного управления производством и реализацией продукции.

В перспективе преимущественное развитие получают производства, имеющие хорошую отечественную сырьевую базу и высокую техническую оснащенность (льняное, трикотажное, швейное). Продукция этих отраслей может найти потребителей и за пределами страны.

Реализация федеральной программы «Развитие льняного комплекса России в 1996 – 2000 гг.» при условии ее финансирования позволит возродить национальные традиции по выращиванию главной технической культуры России – льна-долгунца, увеличить выпуск высококачественного льносырья и льноволокна при максимальном снижении трудоемкости.

Основной стратегической целью предприятий льняного комплекса России в сфере маркетинга является достижение конкурентных преимуществ на внутреннем и внешнем рынках за счет создания технологически и экономически эффективного производственного цикла «лен – льняная и льносмесовая пряжа – ткани – швейные и трикотажные изделия – продукция медицинского и технического назначения» на базе современного оборудования и формирования развитой сети сбыта продукции.

Соответственно должна измениться и структура производства льносодержащих тканей за счет преимущественного роста выработки тканей тех групп и видов, в которых наиболее полно используются уникальные физико-химические свойства льняного волокна (способность поглощать капиллярную влагу с соприкасающейся с ней поверхности, минимальная электризуемость, высокая воздухопроводимость, гигроскопичность и влагоемкость, способность отражать излучение в широком спектре, высокая теплопроводность).

Следует значительно расширить ассортимент и увеличить выпуск чисто льняной, элитной продукции, конкурентоспособной на внутреннем и мировом рынках, обеспечить промышленное освоение технологии получения льняного котонина, смесовых со льном пряж, широкого ассортимента льносодержащих тканей и трикотажных изделий для различных слоев населения.

В результате модернизации производства должен увеличиться выпуск высококачественного ассортимента льняных и льносодержащих тканей и изделий, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках до 43,5 млн. м. Выручка от реализации конкурентоспособной промышленной продукции к 2000 г. может достичь 10,0 млн. м против 3,9 млн. м в 1996 г.

Кардинальным образом может измениться положение в производстве трикотажных изделий. Это связано с большой емкостью внутреннего рынка, собственной сырьевой базой, низкими удельными капитальными затратами и быстрой окупаемостью производства.

Увеличению производства конкурентоспособной трикотажной продукции в перспективе могло бы способствовать оснащение плосковязальными и кругловязальными машинами с электронным управлением. Это позволит освоить экономичные технологии изготовления изделий, расширить и увеличить объемы выпуска и потребления крашеных нитей, смешанной пряжи со структурными и цветовыми эффектами, полиакрилонитрильной пряжи, полиэфирных волокон, полиуретановой нити.

В рамках утвержденной Правительством программы «Развитие льняного комплекса России в 1996 – 2000 гг.» и ее пилотного проекта «Северо-Западный текстиль» формируется финансово-промышленная группа «Линум», куда войдут совхозы – производители льна, заводы по первичной переработке и текстильные предприятия Ленинградской, Псковской, Новгородской, Вологодской областей.

В подпрограмме «Развитие легкой промышленности Вологодской области» представлен анализ инвестиционных проектов и определена очередность их реализации. Вместе с тем инвестиционные проекты в полном объеме к настоящему времени не разработаны. Имеющийся на сегодняшний день пакет документов содержит инвестиционные предложения, требующие более глубокого изучения и расчетов экономической эффективности от внедрения мероприятий. Тем не менее они дают общее представление о перспективах модернизации отрасли. В этих целях в первую очередь должны быть реализованы проекты с высокой экономической эффективностью и малым сроком окупаемости. К числу их относятся инвестиционные проекты льняных предприятий. Рассмотрим их сжатую характеристику.

АО «Вологодский льнокомбинат»

Предприятие является одним из крупнейших производителей льняных и полудлянных тканей в России. Объем производства в 1995 г. составил 4388 тыс. м или 3,1% общероссийского производства льняных тканей.

Среднесписочная численность работающих на 01.01.97 г. составила 1204 человека.

Ассортимент вырабатываемой продукции включает в себя простынные, костюмно-плательные, тентовые, бортовые ткани, полотенежные холсты, льняную пряжу для трикотажных изделий.

Для выхода на зарубежный рынок предприятию требуются закупки нового пригответельного и ткацкого оборудования.

По отделочному оборудованию подписана техническая сторона контрактов с немецкими фирмами «Кюстерс» и «Брюкнер». Приобретение джигеров фирмы «Кюстерс» позволит расширить колористическую гамму костюмно-плательных тканей за счет использования современных типов красителей.

Варьирование составом необходимого сырья (различное содержание полиэфирных волокон в пряже, использование высокомерной льняной пряжи, пряжи из котонина) позволит выпускать как достаточно тонкие рубашечные, так и хорошие костюмные ткани.

Наряду с заменой оборудования требуется внедрение современных технологий, позволяющих вырабатывать экологически чистую продукцию.

В соответствии с запросами потребителей и с учетом экономической целесообразности предусматривается создание швейного цеха для выпуска кухонных полотенец, постельного белья, спецодежды.

Общий объем капиталовложений в техническое перевооружение составит 20 млрд. неденоминированных рублей, которые намечается получить и использовать поэтапно. Этапы реализации проекта указаны ниже, основные технико-экономические показатели приведены в таблице 2.10.

1998 г.

- Мероприятия по снижению себестоимости продукции;
- разработка технологии бесхлорного отбеливания;
- закупка и установка ткацко-пригответельного оборудования и оборудования для отбеливания тканей;
- организация швейного цеха.

Основные технико-экономические показатели проекта

Показатель	Ед. изм.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Ткани льняные	млн. м	4,4	4,5	5,0
В т.ч. на экспорт	%		30	35
Объем товарной продукции	млрд. руб.	17,9	30,8	154
Численность работающих	чел.	1 312	1 300	1 300
Средняя зарплата	тыс. руб.	320	1 250	1 400
Прибыль	млрд. руб.	3,1	6,9	15,4
Налог на прибыль (35%)	млрд. руб.	1,1	2,4	5,4
НДС (20%)	млрд. руб.	3,6	6,1	30,8
Налоги от ФОТ	млрд. руб.	2,1	8,0	9,0
Общие поступления в бюджет	млрд. руб.	6,8	16,5	45,2

Источник: Подпрограмма «Легкая промышленность» / Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН.

2000 г.

- Приобретение и установка сушильно-ширильной линии;
- модернизация механизмов смены утка на ткацком станке.

АО «Северлен» (бывший Красавинский льнокомбинат) – одно из крупнейших и старейших предприятий отрасли, которое выпускает льняные жаккардовые ткани, скатерти и полотенца. Предприятие является градообразующим.

Объем производства в 1995 г. составил 5,4 млн. м² или 3,2% общероссийского выпуска. Загрузка мощностей по данным за 1996 г. составляла 41%. По состоянию на 1 июля того же года на предприятии было занято 2195 человек.

Предприятию необходимо переоснащение парка ткацкого оборудования и приобретение широких ткацких станков «Зульцер Рюти». Для нужд отделочного производства требуется приобрести современные линии отбельного оборудования, что позволит внедрить гладкокрашенный ассортимент.

В результате выпуск конкурентоспособных льняных тканей и изделий из них, соответствующих мировому уровню по ширине, дизайну, цветовой гамме, составит 5,5 млн. м² в год. При наличии высокого спроса на мировом рынке выпуск можно довести до 16 – 25 млн. м² в год.

Общий объем требуемых инвестиций – 8 млн. долл. (в 3 этапа по 2–3 года), ожидаемый доход – 600 тыс. долл. при сроке окупаемости инвестиций 10 лет.

АО «Череповецкое трикотажное объединение» – это акционерное общество открытого типа, выпускающее бельевой и верхний трикотаж из хлопчатобумажной пряжи высоких номеров для всех групп населения.

В 1995 г. на предприятии было произведено 825 тыс. шт. трикотажных изделий. Списочная численность работников по состоянию на 01.01.97 г. составляла 236 человек.

Вырабатываемые предприятием изделия имеют сочную и широкую цветовую гамму, отделаны набивными рисунками и печатью, вышивкой, бейками. Этому в значительной мере способствует парк технологического оборудования, переоснащение которого состоялось в 1989 – 1990 гг. Однако степень износа оборудования достигает в настоящее время 24%.

Наличие оборудования (фирм «Комец», «Пфафф» и пр.) для крашения, автоматического воспроизводства рисунка, вышивки, выработки бейки позволило выпускать продукцию более высокого качества, чем у предприятий-конкурентов (Боровичская трикотажная фабрика, Санкт-Петербургское трикотажное предприятие). Но коэффициент использования высокопроизводительного оборудования невысок.

Ежегодно предприятие создает и выпускает до 100 современных моделей, степень обновления ассортимента составляет 35 – 40%.

В целях повышения эффективности работы объединения необходимо:

1. Заменить красильные автоматы автоматами меньшей емкости.
2. Заменить вязальные машины на «Интерлоки» для выпуска эластичных интерлочных полотен.
3. Приобрести упаковочное оборудование, обеспечивающее изделиям необходимый товарный вид.

Одновременно должна быть расширена сеть магазинов и торговых точек, а также география поставок готовой продукции за пределы Северо-Западного региона. Основные показатели реализации инвестиционного проекта приведены в таблице 2.11.

Уже в 1997 г. произошло некоторое увеличение объема производства – до 2585 тыс. шт. изделий с рентабельностью 15%. Сумма налоговых платежей достигнет 1785 млн. руб.

**Основные показатели проекта развития
АО «Череповецкое трикотажное объединение»**

Показатель	Ед. изм.	1996 г. (оценка)	2000 г.	2005 г.
Трикотажные изделия	тыс. шт.	900	4 000	7 000
Объем товарной продукции	млрд. руб.	6	26,8	46,9
Численность работающих	чел.	300	340	400
Средняя зарплата	тыс. руб.	550	800	1 000
Прибыль	млрд. руб.	5,1	23,8	40,3
Налог на прибыль (35%)	млрд. руб.	1,8	8,3	14,1
НДС (20%)	млрд. руб.	1,2	5,4	9,4
Налоги от ФОТ	млрд. руб.	67,6	111,5	164
Общие поступления в бюджет	млрд. руб.	70,6	125,2	187,5

Источник: Подпрограмма «Легкая промышленность» / Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН.

АО «Вологодская трикотажная фабрика» – акционерное общество открытого типа, которое выпускает верхний шерстяной, полушерстяной и хлопчатобумажный трикотаж: платья, жилетки, кофты, джемпера, кардиганы, пальто. Среднесписочная численность работающих на 1 января 1997 г. составляла 120 человек.

Модели трикотажных изделий достаточно современны. Ежегодное обновление ассортимента составляет 30%.

С целью повышения конкурентоспособности и рентабельности изделий необходимы инвестиции в размере 2 млн. долл. для создания трех трикотажных мини-фабрик с вязальным оборудованием фирмы UNIVERSAL на базе плосковязальных автоматов с электронным управлением модели MC-720 и MC-740 7 класса.

Автоматы фирмы UNIVERSAL имеют широкие технологические возможности и позволяют выпускать изделия различных переплетений: цветные жаккардовые одно- и двухфактурные, двухизнаночные, рисунчатые, ажурные, прессовые, плюшевые, рельефные, имитирующие ручное вязание, переплетение «интарзия».

Основное достоинство мини-фабрики — быстрая реакция на все изменения моды, высокое качество изделий, гибкое производство.

Для создания трех фабрик необходимо приобрести две вязальные машины MC-740, семь вязальных машин MC-720, шесть котельных автоматов фирм Kemptener Maschinenfabrik модели 760 и 764. Швейным и отделочным оборудованием фабрика обеспечена.

Производительность фабрики — 10 готовых изделий в час. Ориентировочная стоимость комплекта оборудования для одной мини-фабрики – 650 тыс. долл.

Овчинно-меховая фабрика выпускает полушубки, пальто, полупальто и куртки.

Объем производства в 1995 г. составил 3671 шт. против 49448 шт. в 1990 г., когда предприятие выпускало в основном спецкуртки для летнего состава. Списочная численность работающих 221 человек.

Для сохранения этого уникального производства необходима следующая система мер:

1. Стимулирование разведения овец романовской породы.
2. Восстановление системы централизованной закупки овчин в сельской местности.
3. Выделение предприятию кредитов под оборотные средства на закупку сырья.

Великоустюгская фабрика валяной обуви занимается производством валяной обуви и обуви с обрешиненным низом для всех групп населения.

Общий объем выпускаемой продукции в 1995 г. составил 90 тыс. пар против 348 тыс. пар в 1990 г. Численность работающих – 140 человек.

В целях расширения спроса предусматривается за счет инвестиционного кредита расширить линию по оборудованию валяной обуви и заменить устаревшие чесальные машины. Возможно также создание совместного со сторонним инвестором предприятия. Форма возврата кредита – денежно-товарная.

Общий объем необходимых инвестиций составит 250 тыс. долл. США при окупаемости затрат за 2,5 – 3 года.

АООТ «Великоустюгская щетинно-щеточная фабрика» – уникальное производство, которое выпускает одежные, обувные и головные щетки, хозяйственные ерши, малярные и художественные кисти.

Объем производства в 1995 г. составил 1686 тыс. шт. щеток, 3318 тыс. шт. кистей, 555 тыс. шт. ершей и имеет по сравнению с другими предприятиями области более высокую степень загрузки производственных мощностей – свыше 50%.

Ассортимент продукции насчитывает более 80 наименований. Продукция фабрики отличается высоким качеством и хорошим дизайном, в котором использованы как современные, так и фольклорные элементы.

В целях повышения эффективности производства, выпуска нового ассортимента продукции, перепрофилирования части

мощностей предприятию требуется инвестиционный кредит или вклад в акционерный капитал.

Для выпуска щеток из синтетических волокон и металлических щеток для бытовых и производственных целей необходимо приобрести новое оборудование.

Объем необходимых инвестиций – 2 млн. долл. США, срок окупаемости проекта – три года.

АО «Галантерея» выпускает кожгалантерейные изделия, изделия спортивного назначения из натуральных и искусственных кож.

Общий объем производства в 1995 г. составил 10 тыс. шт. волейбольных и 8 тыс. шт. футбольных мячей, 5 тыс. шт. женских сумок. По сравнению с 1990 г. произошло обвальное падение объемов производства: мячей – в 15 раз, сумок – в 5,6 раза. Полностью исчезло производство багажных ремней. Уровень использования мощностей составляет ныне всего 7%. Списочная численность работающих на предприятии – 94 человека.

Для выпуска продукции, отвечающей требованиям потребителей и европейским стандартам, предприятию необходим кредит или средства инвестора при создании совместного предприятия в размере 3,3 млн. долл. США.

Средства необходимы для приобретения линии и покупки технологии по выпуску кожгалантерейной продукции современного дизайна. Окупаемость затрат составляет три года.

Администрация Вологодской области сохраняет и развивает уникальные народные промыслы, освободив их от уплаты налогов в областной и местный бюджеты.

В области расположено предприятие «Северная чернь», осуществляющее выпуск ювелирных изделий из серебра с чернью. Оно является самым высокодоходным в области, ему принадлежит 12,8% поступлений в доходную часть областного бюджета.

ЗАО «Снежинка» выпускает знаменитые вологодские кружева, широко экспортируемые во многие страны мира.

ТОО «Великоустюгские узоры» производит сувенирные изделия из бересты, деревянные шкатулки, осуществляет роспись по эмали.

Инвестиционные предложения по предприятию предусматривают приобретение деревообрабатывающих станков и линий для изготовления упаковки изделий. Объем требуемых инвестиций – 70 тыс. долл. при сроке окупаемости два года.

ТОО «Вологодские художественные изделия» производит бижутерию с перегородчатыми эмалями и финифтяными вставками, деревянные изделия с росписью.

ТОО «Красный ткач» на ручных ткацких станках выпускает шерстяные шторы, накидки на диваны.

Уникальный ассортимент выпускают Великоустюгская фабрика художественных кистей и Вологодская строчевышивальная фабрика, использующие в своих изделиях знаменитые вологодские кружева.

Инвестиции предприятиям народных промыслов необходимы для расширения производства, создания торговой сети, пополнения оборотных средств.

Подпрограмма содержит прогноз развития отрасли, предполагаемого в результате реализации данного документа в 1997 – 2000 гг. и 2001 – 2005 гг. Прогноз представлен в нескольких вариантах. В соответствии с одним из них реализация программы развития легкой промышленности Вологодской области позволит, при условии повышения платежеспособного спроса населения и повышения качества изделий, резко увеличить выпуск продукции. Однако рост объемов производства до уровня 1990 г. нецелесообразен из-за невозможности их полной реализации как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Поэтому показатели роста ориентированы не на уровень 1990 г., а на возможный рыночный спрос. В этом случае объем производства основных видов продукции должен измениться следующим образом (табл. 2.12).

Таблица 2.12

Объем производства основных видов продукции

Вид изделия	Ед. изм.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Ткани льняные	млн. кв. м	9,9	10	14
Верхний трикотаж	млн. шт.	0,2	0,5	0,8
Бельевой трикотаж	млн. шт.	0,5	3,6	6,3
Обувь кожаная	млн. пар	0,12	0,35	0,6

Источник: Подпрограмма развития легкой промышленности /Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН. – С. 339.

В рыночной экономике большое значение для производителей продукции имеет мобильность при смене и расширении ассортимента, а это осуществимо только при использовании современных технологических процессов на базе автоматизированных комплексов оборудования.

Нельзя решить задачу модернизации и дальнейшего подъема производства, не решив проблему инвестиций.

В связи с развитием инфляционных процессов у предприятий недостаточно собственных средств для технического перевооружения. Высокие проценты за пользование коммерческим кредитом лишают возможности им воспользоваться предприятия, находящиеся в тяжелом финансовом положении. Поэтому государственный инвестиционный кредит, выдаваемый в рамках федеральных программ, наряду со средствами регионов и собственными средствами предприятий может стать существенным источником их реконструкции. Однако инвестиционный кредит должен выдаваться на конкурсной, возвратной основе только жизнеспособным предприятиям, успешно адаптирующимся к условиям рынка, и под высокоэффективные технологические проекты.

В качестве инвесторов могут выступать банки и организации-смежники, получающие в погашение задолженности акции приватизированных предприятий легкой промышленности.

Одним из путей привлечения дополнительных источников финансирования технического переоснащения должен стать лизинг как отечественного, так и импортного оборудования.

Последовательное проведение анализа экономического состояния предприятий, а также их социально-экономической значимости для региона позволяет сделать выводы о необходимости их реконструкции и выделении средств на эти цели из федерального и местного бюджетов, фонда занятости и других источников.

Подготовка инвестиционных проектов технического перевооружения предприятий в рамках единой в области программы имеет существенное преимущество по сравнению с реализацией разрозненных проектов. Самое важное, на наш взгляд, – появление гаранта в лице администрации области и ее ликвидного залогового фонда в виде денежных средств и акций предприятий по производству лесоматериалов, ювелирных изделий, продукции народных промыслов, льняных тканей, мебели, валяной обуви, меховых и щетинно-щеточных изделий.

Реализация мероприятий по восстановлению платежеспособности Вологодской области потребует около 20 млн. долл. США¹.

¹ Подпрограмма развития легкой промышленности / Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН. – С. 340.

Основными экономическими результатами реализации мероприятий являются:

1. Увеличение выручки от реализации конкурентоспособной промышленной продукции к 2005 г. в 1,5–2 раза за счет увеличения объемов производства и повышения качества продукции.

2. Производство высококачественной продукции и снижение ее себестоимости, благодаря намечаемым администрацией области мерам по снижению налогообложения, позволят предприятиям стабильно получать прибыль, из которой пойдут отчисления в федеральный и местные бюджеты.

3. Обеспечение государственных и общественных нужд Вологодской области и России в продукции предприятий.

4. Расширение экспорта продукции.

Реализация проектов позволит обеспечить занятость населения и снизить безработицу в области с 7 до 2,5%.

Выполнение мероприятий, предусмотренных федеральной программой «Развитие льняного комплекса России», позволит довести количество рабочих мест на льняных предприятиях до 4 тыс. человек, что даст государству экономию по программе занятости в размере 80 млн. неденоминированных рублей¹.

* * *

Анализ состояния основных комплексов промышленного производства показал, что в совокупности прибыль предприятий и организаций в 1996 – 1997 гг. продолжала сокращаться. Велика доля убыточных предприятий как в государственном, так и в негосударственном секторе. Хотя расширение экономической самостоятельности Вологодской области в условиях рыночной трансформации и носит позитивный характер, падение рентабельности существенно снижает возможности модернизации производства и маркетинга. Вдобавок наблюдается увеличение удельного веса добывающих отраслей и сокращение выпуска продукции конечного потребления, что подтверждается изменением спроса на отечественные товары как на внешнем, так и на внутреннем рынке. Ориентация на сырьевой характер экономики, скорее всего, принесет временный эффект, за которым может последовать проигрыш области в получении дохода за счет

¹ Там же.

новой добавочной стоимости, которую могла бы обеспечить обрабатывающая промышленность. Следовательно, такое положение дел неблагоприятно для решения проблем модернизации: оно препятствует накоплению и использованию его в качестве необходимых инвестиций. Если регионы не имеют специальных полномочий, позволяющих устанавливать, менять (варьировать) ставки или базу налогов, и в то же время им передано большое число функций по субсидированию цен и проведению социальных программ, то необходимо выработать такой порядок бюджетных отношений, который гарантировал бы минимум бюджетных средств и был при этом достаточно гибким, чтобы стимулировать расширение источников финансирования за счет развития соответственной экономической базы.

Подчеркивая необходимость стабильного инвестирования проектов, заложенных в программы развития промышленных комплексов, считаем немаловажным условием успешной модернизации формирование эффективного маркетинга. Это связано не только с необходимостью обновления организации производства, но и с приходом в Вологодскую область российских торгово-закупочных фирм и представительств иностранных компаний, которым требуются специалисты по маркетингу всех уровней, хорошо знакомые с местными условиями. Очевидно, что в этих условиях требуется создание целевой программы подготовки квалифицированных менеджеров, которые могли бы, во-первых, более результативно заниматься продажей продукции местных предприятий на внутреннем и внешнем рынках, а во-вторых, постепенно заменить иностранных менеджеров. Этому вопросу, кстати, уже начинают уделять все больше внимания во многих областях и городах России – в Санкт-Петербурге, Самаре, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге и других¹.

Для проведения модернизации производственных комплексов Вологодской области необходимо укрепление научно-технического потенциала региона, имея в виду, что процесс деградации научно-производственной основы промышленных комплексов происходит на фоне роста в развитых странах интегрирования исследований по широкому спектру новых технологий. Это, безусловно, формирует там материальные основы для качественного скачка в развитии средств производства и увеличении выпуска товаров широкого потребления.

¹ Коммерсант-Деньги. – 1998. – №30. – С. 16-17.

ГЛАВА III

РАЗВИТИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

3.1. Энергетический комплекс

Известно, что производственная инфраструктура, включающая в себя отрасли, обслуживающие производство (энергетика, транспорт и связь, дорожное строительство, сооружение мостов, портов, аэродромов и т.д.), играет огромную роль в интеграции экономики, выводя ее на уровень действительно комплексного развития. В данной главе рассматриваются две основные, системообразующие инфраструктуры Вологодской области – энергетика и транспорт, поскольку информационные системы связи находятся пока еще в зачаточном состоянии.

Энергетическая проблема является одной из острейших для стран, переживающих ныне переходный период к демократии и рыночной экономике. От ее решения зависит поддержание в рабочем состоянии всех прочих отраслей экономики и их успешное развитие.

Электроэнергетика в России, несколько повывисившая темпы развития (январь – март 1998 г. по отношению к январю – маю 1997 г. – 101,1%), все еще имеет в своем составе значительное количество убыточных предприятий – около 25%. Топливная промышленность, обеспечивающая топливом электроэнергетические предприятия, также характеризуется высоким удельным весом убыточных объектов. Так, в январе – апреле 1998 г. в нефтеперерабатывающей промышленности России он составлял 40%, в газовой – 41,1, угольной – 41,4%¹.

Энергетика представляет собой хронически «узкое» место в экономике и многих других стран. Так, в первой половине 90-х годов неудовлетворенная потребность Китая в электроэнергии равнялась 70 млрд. кВт.ч².

¹ Социально-экономическое положение России. Янв.– май 1998 г. – М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 1998. – С. 13, 19.

² Структурные изменения экономики Китая // Информационный бюллетень ИДВ РАН. – 1997. – №12. – С. 127.

Положение электроэнергетической отрасли в Вологодской области осложняется не только кризисом топливодобывающих отраслей в РФ, но и тем, что область не имеет собственной топливной базы, соответствующей ее потребностям в электроэнергии. На территории региона до настоящего времени не обнаружены промышленные запасы угля, нефти, природного газа. Равнинный характер местности, несмотря на большое количество водных артерий, предопределяет отсутствие гидроэнергетических ресурсов. Исключение составляет торф, запасы которого достаточно велики. Однако их размещение по территории расплывчато, что затрудняет организацию крупномасштабной добычи. Но хотя собственных первичных энергетических ресурсов в области явно недостаточно, она расположена сравнительно недалеко от крупных месторождений природного газа и угля.

По территории области с северо-востока на юго-запад проходит многониточная система магистрального газопровода (с диаметром труб 1220 и 1420 мм): север Тюменской области – Ухта – Грязовец – Торжок – западная граница, которая будет расширена с вводом в строй системы газопроводов Ямал – Запад. На трассе этой системы газопроводов построены три крупные компрессорные станции: Нюксеница, Юбилейная (Погорелово), Грязовец.

В направлении с юга на северо-запад область пересекает газопровод Грязовец – Санкт-Петербург с трубами диаметром 1020 мм и расположенными на территории области двумя компрессорными станциями – Шексна и Бабаево. Еще один газопровод с трубами диаметром 720 мм (Саратов – Нижний Новгород – Череповец) был сооружен специально для газоснабжения металлургического комбината в Череповце.

Наличие мощной газотрубопроводной системы на территории Вологодской области означает, что при условии доступа к этой системе потребители области могли бы иметь в своем распоряжении достаточно большие ресурсы природного газа. Отсюда возникает проблема обеспечения доступа потребителей энергии Вологодской области к системе газопроводов на разумных условиях. Это тем более актуально, что неблагоприятное положение с энергоснабжением сложилось в удаленных от газовых сетей сельских районах. Программа их газификации явно невыполнима, а электрификация сопряжена с большим объемом ремонтных работ из-за низкой надежности сельских электрических сетей.

В области имеются районы, которые не обладают собственными источниками электроэнергии и полностью зависят от импорта в область электроэнергии. Это создает угрозу экономической стабильности данных районов.

Уголь с Воркутинского и Интинского месторождений перевозится по железной дороге, пересекающей Вологодскую область и обеспечивающей углям выход на рынки сбыта в другие районы европейской части страны. В то же время, вследствие небольшой калорийности, интинские угли вряд ли найдут своих потребителей за пределами Вологодской области. При ценообразовании, отражающем затраты на добычу и доставку угля, его потребители, расположенные на территории Вологодской области, могли бы приобретать воркутинский и интинский угли по существенно более низким ценам, чем те потребители, которые находятся на большем расстоянии от этих месторождений – там, где интинский уголь конкурирует с природным газом и более калорийными углями.

Однако в целом Вологодская область не обеспечивает себя энергией собственного производства. Ей приходится импортировать из других регионов России до 50% электроэнергии. Также на стороне закупается подавляющая часть необходимого топлива. Несмотря на то, что через территорию проходит магистральный газопровод РАО «Газпром»¹, Газпром практически независимо от протяженности транспортного плеча устанавливает одинаковую цену на природный газ, что, с учетом относительной близости региона к газовым месторождениям, приводит к субсидированию потребителями региона тех потребителей газа, которые расположены далеко от газовых месторождений.

Финансовые показатели региона существенно зависят от цены на газ, цен на интинский и воркутинский угли (основные, как указано выше, импортируемые в регион виды угля) и от оптовой цены на электроэнергию, которую устанавливает РАО «ЕЭС России».

Дефицитность энергии в области определяет высокую приоритетность проектов, нацеленных на повышение энергоэффективности, однако реальных сдвигов в этой области практически нет,

¹ Концепция «Основные направления среднесрочной программы социально-экономического развития Вологодской области». – Ч.1. – С. 40.

т.к. отсутствуют экономические механизмы, стимулирующие рост энергоэффективности. Более того, реально действуют экономические механизмы, стимулирующие рост энергоемкости производства и потребления. Это положение, характерное для страны в целом, особенно обостряет положение энергетического комплекса Вологодской области.

Собственных источников энергии в области очень мало – это прежде всего торф, но его стоимость сейчас выше, чем стоимость угля или газа, поэтому рынок торфа как топлива быстро сокращается. В целом наметилась значимая тенденция снижения роли местных энергетических ресурсов в энергоснабжении из-за падения спроса на торф со стороны сельского хозяйства и резкого снижения производства древесины в лесопромышленном комплексе – источнике древесных отходов, применявшихся для производства тепла. Следует также отметить, что падение спроса на электроэнергию в промышленности сократило источники финансирования энергетического сектора, а неплатежи существенно усугубили эту проблему. В результате стало явно недоставать источников инвестиций в энергетический сектор – как в новое строительство, так и в энергосберегающие мероприятия, что не позволяет смягчить остроту стратегической зависимости региона от внешних поставщиков топлива и электроэнергии.

Хотя существующие оптовые тарифы на электроэнергию ниже тарифов основного производителя региона – АО «Вологда-энерго», нет уверенности в том, что это соотношение сохранится, так как фактически оптовые цены на электроэнергию не формируются рыночным механизмом, что несет в себе значительный риск в перспективе.

В настоящее время электроэнергетическая промышленность занимает 8,4% в стоимости основных производственных фондов области; 3,7% численности областного промышленно-производственного персонала сосредоточено на предприятиях этой отрасли¹.

Основным поставщиком природного газа в Вологодскую область является Российское акционерное объединение «Газпром», нефти

¹ Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИРАН, 1995. – С. 50.

и нефтепродуктов – акционерное общество «Лукойл – Вологда-нефтепродукт». Природный и сжиженный для коммунально-бытового потребления газ поставляется АО «Вологдаоблгаз», АО «Вологдагаз», АО «Череповецгаз» и некоторыми мелкими поставщиками.

В условиях области либерализация экономической деятельности привела к появлению группы посредников – АО «Вологдаоблгаз», АО «Вологдагаз», АО «Череповецгаз». В их собственности находятся крупные производственные мощности, в том числе газовые сети, газораспределительные станции, резервуарные установки, газонаполнительные пункты. Основные материальные ресурсы акционерных обществ, занимающихся снабжением области газом, поступающим из других регионов, представлены в таблице 3.1.

Таблица 3.1

Имущество организаций, снабжающих газом коммунальные городские службы

Наименование организации	Протяженность газопроводов, км	Дальность перевозки сжиж. газа, км	Количество, шт.			
			ГРП	ГРУ	ГНС	ГНП
АО «Вологдаоблгаз»	671,52	41,03	91	141	3	2
АО «Вологдагаз»	584	17,17	62	52		
АО «Череповецгаз»	546,52	5,92	48	11		1
Всего	1 802,04	64,12	201	204	3	3

ГРП – газораспределительные пункты; ГРУ – газорезервуарные установки; ГНС – газораспределительные станции; ГНП – газонаполнительные пункты.

Источник: Записка исполнительного директора АО «Вологдаоблгаз» С.И. Зуя от 12.04.1997 г. – №1-215.

Таким образом, протяженность газопроводов на территории Вологодской области составляет 1802 км, дальность же перевозки сжиженного газа по всем трем акционерным обществам едва превышает 64 км.

Основная компания, производящая электроэнергию и тепло на территории Вологодской области, – это АО «Вологдаэнерго», дочерняя компания РАО «ЕЭС России». В составе компании «Вологдаэнерго» (по состоянию на 1.09.1997 г.) находятся две электростанции (Череповецкая ГРЭС и Вологодская ТЭЦ) и пять филиалов, которые эксплуатируют электросети, расположенные на территории области (Вологодские, Тотемские, Череповецкие, Кирилловские и Великоустюгские).

На Череповецкой ГРЭС установлены три блока электрической мощностью по 210 Мвт, работающие на смеси углей (интинский, воркутинский, промпродукт Череповецкого комбината, кузнецкий), торфе и мазуте. Блоки имеют длительный срок эксплуатации, так как введены в строй в 1976 – 1978 гг.

На Вологодской ТЭЦ в разные годы произведена установка теплофикационных турбин мощностью 12, 13 и 10 Мвт. Эти энергоблоки работают главным образом на природном газе с добавками мазута и торфа. В настоящее время установленная мощность этой ТЭЦ равна 35 Мвт, тепловая – 182 Гкал/ч., а мощность Череповецкой ГРЭС – 630 Мвт.

Большую роль в развитии энергобаланса играет потребление электроэнергии. Структура потребления представлена в таблице 3.2.

Таблица 3.2

Структура потребления электроэнергии (в %)

Наименование отрасли	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Промышленность	67,5	67,2	67,2	66,0	64,5
Строительство	1,5	1,6	1,7	1,7	1,1
Коммунально-бытовое хозяйство	6,9	7,4	7,3	7,5	8,7
Транспорт	7,8	6,8	6,4	6,3	6,1
Сельское хозяйство	8	8,7	8,6	9,5	10
Потери в сетях	6,1	6,2	6,7	6,8	7,3
Собственные нужды электростанций	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
Потребление электроэнергии, всего	100	100	100	100	100

Источник: Данные АО «Вологдаэнерго» за 1990 – 1994 гг.

Как следует из приведенных показателей, в 1991 – 1994 гг. имеет место существенный спад потребности в электроэнергии в течение 1990 – 1996 гг. на 17% привел к тому, что ее производство на территории области в период с 1990 г. по 1996 г. сократилось почти на 25% – с 7039 млн. кВт.ч. до 5296 млн. кВт.ч. Наиболее сильно при этом пострадала Вологодская ТЭЦ, на которой производство электроэнергии за тот же период снизилось на 27%. Напротив, независимые производители электроэнергии, также пережив к 1995 г. спад, сумели поднять производство электроэнергии в 1996 г. до уровня более высокого, чем в 1990 г. (с 3228 млн. кВт.ч. в 1990 г. до 3523 млн. кВт.ч. в 1996 г., или на 9%). Это произошло, видимо, потому, что РАО «ЕЭС России» смогло поставлять области относительно более дешевую электроэнергию

по сравнению с собственными производителями области, так как импорт электроэнергии из других регионов в период 1990 – 1996 гг. снизился только на 12% – с 7745 млн. кВт.ч. в 1990 г. до 6836 млн. кВт.ч. в 1996 г.

Согласно годовым отчетам «Вологдаэнерго», структура топливоснабжения за последние три года существенно изменилась. Так, если в 1994 г. доминирующее положение в структуре сжигаемых Череповецкой ГРЭС горючих средств занимали череповецкий промпродукт (59%) и мазут (29,1%), а также торф (11,6%), то в 1995 – 1996 гг. череповецкий промпродукт был вытеснен интинским углем (в 1995 г. его доля составила 81,5%, а в 1996 г. – 72,8%). Кроме того, в 1995 г. на Череповецкой ГРЭС частично сжигались карагандинский (0,2%) и кузнецкий (3,2%) угли, причем в 1996 г. доля последнего несколько возросла (8,7%). В 1996 г. на электростанцию стал подаваться природный газ (1,8%). Однако уголь по-прежнему остался здесь доминирующим типом топлива – его доля в структуре топлива в 1996 г. составила 92%.

Что касается Вологодской ТЭЦ, то в структуре используемого ею топлива в течение всех рассматриваемых лет преобладал природный газ – его доля неуклонно возрастала: с 88,6% в 1994 г. до 97,3% в 1996 г., при одновременном снижении доли мазута (с 7,8% в 1994 г до 5% в 1995 г. и 1,6% в 1996 г.) и торфа (с 3,6% в 1994 г. до 1,7% в 1995 г. и 1,1% в 1996 г.). В то же время технология производства энергии на Вологодской ТЭЦ – а это паротурбинное оборудование – не использует те преимущества, которые можно извлечь, сжигая природный газ. Эти преимущества дает использование парогазового цикла или утилизация тепла дымовых газов из газовых турбин в котлах-теплообменниках.

Таким образом, анализ структуры использования топлива на Череповецкой ГРЭС и Вологодской ТЭЦ свидетельствует о том, что, во-первых, роль местного топлива практически невелика и в перспективе трудно рассчитывать на изменение этого положения, а во-вторых, при сжигании природного газа необходимо использовать газовые турбины для производства как электроэнергии, так и тепла.

Дополним характеристику электроэнергетической отрасли данными по динамике энергетического баланса (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Баланс электроэнергии Вологодской области (млн. кВт.ч)

Год	Производство электроэнергии на установках области	Получено со стороны (из-за пределов области)	Отпущено на сторону (за пределы области)	Потребление электроэнергии
1990	7 038,5	7 745,2	995,6	13 788,1
1991	6 276,2	8 288,6	1 004,6	13 560,2
1992	5 725,2	8 247,2	976,6	12 995,8
1993	6 001,5	7 318,2	999,5	12 320,3
1994	5 668,1	6 809,7	1 108,5	11 369,3
1995	5 824	6 538	743	11 619
1996	5 296	6 836	655	11 477
1996 г. в % к 1990 г.	75,2	88,2	65,8	83,2

Источник: Данные АО «Вологдаэнерго» за 1990 – 1996 гг.

Акционерное общество «Вологдаэнерго» из-за отсутствия достаточных собственных электрических мощностей не покрывает потребности потребителей в электроэнергии. Производство электроэнергии этой компанией в 1996 г. составило 2673 млн. кВт.ч. при импорте от других производителей 7103 млн. кВт.ч. То есть выработка на собственных электростанциях вместе с электроэнергией, производимой независимыми производителями энергии, находится ниже половины потребности области в электроэнергии. Анализ ситуации за последние годы показывает, что собственное производство электроэнергии в регионе падает, а импорт растет, чему способствует, по всей вероятности, возможность крупных промышленных предприятий самостоятельно выходить на федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности и приобретать на нем более дешевую электроэнергию, чем поставляет «Вологдаэнерго». Последнему приходится, следовательно, сталкиваться с достаточно серьезной конкуренцией мощных внешних производителей электроэнергии.

Причинами низкой конкурентоспособности вологодских производителей электроэнергии являются следующие факторы:

- ☉ высокий удельный вес расхода топлива на производство энергии;
- ☉ более высокая стоимость производимой в области электроэнергии в сравнении с соседними электросистемами;
- ☉ тарифы на розничном рынке внутри области существенно уступают тарифам федерального оптового рынка электроэнергии;
- ☉ низкие технологические показатели.

Обращает на себя внимание не только высокий удельный расход топлива на производство электроэнергии, но и его рост в течение последних трех лет. При таком высоком удельном расходе топлива неудивительно, что в составе РАО «ЕЭС России», при общем спаде потребления электроэнергии, находятся компании, которые способны поставить в область электроэнергию, на производство которой израсходовано меньше топлива, чем в АО «Вологдаэнерго».

Это подчеркивает необходимость решения важнейшей задачи в энергетическом секторе – снизить удельный расход топлива на производство электроэнергии. Основной технологический путь ее решения – увеличение производства электро- и теплоэнергии, прежде всего на базе газовых турбин¹.

В целом, считаем мы, перспективы развития энергетической базы области связаны с технической модернизацией ее основных объектов. Эксперты считают, что «уже сегодня можно определенно считать перспективным внедрение механизмов эффективного энергосбережения, а также реконструкцию и строительство новых электростанций на природном газе на базе газовых турбин с утилизацией выходящих дымовых газов для производства тепла»².

Сейчас региональные энергетические комиссии не решаются принимать непопулярные решения об упорядочивании тарифов, т.к. это приводит к повышению тарифов для населения и других льготных потребителей. Но остроту таких решений может уменьшить введение адресных дотаций для малоимущих и проведение энергосберегающей политики для всех потребителей. При этом уменьшение тарифов для промышленных групп потребителей позволит последним поднять объем производства и увеличить занятость со всеми вытекающими для социальной сферы последствиями.

Ныне в области ведется достаточно активный поиск путей решения имеющегося в ее распоряжении потенциала энергосбережения. В связи с этим на повестку дня постепенно выдвигается вопрос о создании в регионе на коммерческой профессиональной основе энергосервисных компаний (ЭСКО). За пример берется

¹ Обзоры показателей топливоиспользования тепловых электростанций РАО «ЕЭС России» за 1995 – 1996 гг.

² Отчет АО «Вологдаэнерго» за 1997 г. Раздел 11.

международный опыт деятельности энергосервисных организаций, которые достаточно эффективно решают следующие задачи:

- знакомят потенциальных клиентов с выгодами, которые принесут им мероприятия по энергосбережению;
- выполняют аудит для определения направлений экономии энергии и возможных масштабов энергосбережения и энергоэффективности;
- ищут и организуют финансирование проектов;
- закупают необходимое оборудование, монтируют его и осуществляют техническое обслуживание в период эксплуатации;
- осуществляют контроль за эксплуатацией для определения уровней энергосбережения;
- гарантируют получение экономии энергии.

По нашему мнению, на первом этапе создания ЭСКО ее заказчиком могла бы стать администрация Вологодской области, которая заинтересована как в сокращении дотаций населению на оплату электроэнергии и тепла, так и в уменьшении расходов на отопление помещений, где расположены предприятия, финансируемые из областного или городского бюджетов¹.

При составлении подпрограммы развития отрасли разработчиками предусмотрена техническая модернизация тепловых пунктов. Ее особенностью, на наш взгляд, является первоочередная установка контрольно-измерительных приборов (теплосчетчики, термостаты и т.п.). Очевидно, что здесь наблюдается стремление отрегулировать в первую очередь потребление тепла. Считается, что это не потребует крупных капиталовложений по сравнению с затратами, которые связаны, например, с капитальным ремонтом теплосетей, не говоря уже о замене во многом устаревшего оборудования большинства котельных.

В заключение отметим, что модернизация электроэнергетической отрасли требует ряда конструктивных мер, среди которых на первый план выдвигаются следующие:

1. Совершенство технологий производства энергии и газа; требуются усилия по внедрению наиболее эффективных техно-

¹ Создание ЭСКО может быть связано с потенциальными рисками, особенно в следующих областях: управление, задержки монтажных работ, перерасход средств, технологии, эксплуатация, спрос, финансирование, применение положений контрактов, реформа цен на энергоресурсы.

логий производства электроэнергии в Вологодской области на новой технической базе, предполагающей использование газовых турбин средней и малой мощности и дизельных электростанций.

2. Разработка новых стоимостных механизмов, управляющих ценами на газ, интинские и воркутинские угли, импортируемые областью, оптовых цен на электроэнергию.

3. Отрасль испытывает потребность в разработке и реализации проектов, повышающих эффективность энергопроизводства, однако реальных сдвигов в этой области практически нет, так как отсутствуют экономические механизмы, стимулирующие рост энергоэффективности. Более того, реально действуют экономические механизмы, стимулирующие рост энергоемкости производства и потребления. Это положение характерно для страны в целом. Предлагается создать сеть ЭСКО – компаний, которые будут продавать услуги по энергосбережению и повышению энергоэффективности.

4. Региональной энергетической комиссии следует предусмотреть такой порядок установления тарифов на тепло и электроэнергию, который компенсировал бы производителю возможную потерю части выручки от реализации при внедрении им энергосберегающих мероприятий.

5. С целью приближения газовых сетей к сельскому потребителю необходима разработка мероприятий по повышению надежности их работы, которая связана с внедрением новых технологических средств.

6. Следует увеличить усилия, направленные на изменение политики ценообразования в газовой промышленности с тем, чтобы добиться прозрачности структуры цен на газ, снижения затрат на добычу и транспорт газа и устранения перекрестного субсидирования как по группам потребителей, так и по территориям. Если это окажется успешным, снизятся цены на природный газ в регионе, что позволит снизить себестоимость производимого тепла и электроэнергии и уровень зависимости региона от внешних поставщиков электроэнергии.

В Основных направлениях среднесрочной программы социально-экономического развития Вологодской области рекомендуется, учитывая наличие магистральных газопроводов на территории региона, более активно привлекать РАО «Газпром»

к созданию независимых производителей энергии на базе газовых турбин с утилизацией их выхлопов для производства тепла. Это касается не только проекта сооружения ТЭЦ в Великом Устюге и расширения Череповецкой ГРЭС, но и других возможных площадок, где поблизости есть потребители горячей воды и пара. Рекомендовано также принять дополнительные усилия по внедрению наиболее эффективной технологии производства энергии в Вологодской области – комбинированного производства электроэнергии и тепла с использованием газовых турбин средней и малой мощности и дизельных электростанций. Особенно важным представляется присутствующий в «Основных направлениях» так называемый «порайонный» подход к проблеме. В них указывается, что в первую очередь необходима проработка энергетических проектов в тех районах области, где дефицит энергии особенно ощутим. Одна из таких зон – город Великий Устюг. Другая область первоочередных проектов – это проекты по энергоснабжению. Должно быть выполнено необходимое условие реализуемости энергетических проектов – разработка бизнес-планов, ориентированных на привлечение дешевых финансовых ресурсов с адаптацией тщательно разработанной за рубежом технологии проектного финансирования применительно к местным условиям¹.

Активизация энергополитики в области по указанным выше направлениям дает основание рассчитывать на привлечение ресурсов Всемирного Банка, а также Европейского банка реконструкции и развития в целях решения наиболее актуальных проблем модернизации производства электроэнергии и добиваться, чтобы международные финансовые структуры рассматривали Вологодскую область как демонстрационный регион.

Внедрение энергосберегающих технологий сопряжено с импортом оборудования. Поэтому целесообразно добиваться снижения НДС и особенно таможенных пошлин на энергосберегающее оборудование. Кроме того, для более интенсивного продвижения энергосберегающих технологий можно было бы отказаться и от некоторых других налогов, например транспортного и дорожного. Сохранение этих налогов и таможенных пошлин тормозит энергосбережение, во многих случаях делает его нереализуемым.

¹ Концепция «Основные направления среднесрочной программы социально-экономического развития Вологодской области». – Ч.1. – С. 43.

Особенно сложная проблема – энергосберегающая политика производителей. Производители энергии при существующем порядке работы региональной энергетической комиссии не заинтересованы ни в экономии энергии потребителями, т.к. это снижает выручку от реализации энергии, ни в установлении у них тепловых счетчиков, т.к. этим выявляются сверхнормативные потери в тепловых сетях. Для региональной энергетической программы следует предусмотреть такой порядок установления тарифов на тепло и электроэнергию, который компенсировал бы производителю возможные потери части выручки от реализации энергии при внедрении энергосберегающих мероприятий.

Интегрирующая роль энергетического комплекса оказывает влияние на все отрасли экономики. Поэтому, в частности, необходимо способствовать развитию сельского хозяйства – крупномасштабного потребителя торфа, что дало бы возможность не только снизить себестоимость производства торфа для энергетического сектора, но и расширило бы рынок электроэнергии в регионе. Что же касается удаленных от газовых сетей сельских потребителей, то здесь требуется разработка мероприятий по повышению надежности их работы.

Безусловно, важнейшее направление – это совершенствование работы региональной энергетической комиссии. Предложение, которое будет рекомендовано для региона, заключается в использовании тех механизмов, которые уже ранее предлагались ЦЭМИ РАН применительно к естественным монополиям. В целом существующий в России порядок работы региональных энергетических комиссий не позволяет реализовать комплекс этих предложений. Возможно, Вологодской области удастся их реализовать раньше, чем по России в целом, имея в виду и готовность администрации к мерам по улучшению положения, и объективно трудное положение в энергетическом комплексе. Среди предложений: предоставление региональной энергетической комиссии консолидированной общедоступной информации о деятельности регулируемых энергетических предприятий; увеличение нормативных сроков рассмотрения предложений по тарифам; разработка процедуры проведения открытых слушаний по стратегии развития и инвестиционным проектам регулируемых энергетических предприятий; введение по результатам слушаний инвес-

тиционных составляющих в структуру тарифов; проведение открытых слушаний по структуре тарифов регулируемых энергетических предприятий, в том числе и по тарифам покупаемой у независимых производителей энергии. В настоящее время продолжается разработка комплекса мер по привлечению инвестиций в энергетику региона. Эти меры будут включать в себя различные сферы: планирование, регулирование, информационную прозрачность, изменение роли администрации.

3.2. Проблемы модернизации транспорта и дорожных коммуникаций

Транспорт и дорожные коммуникации играют особую роль в Вологодской области, поскольку значительная часть ее предприятий работает на сырьевых материалах, завозимых из других регионов.

Следует отметить, что область имеет исключительно благоприятное транспортно-географическое положение по отношению к внутрироссийскому и международному рынкам товаров и услуг. Этому способствует ее близость (и наличие транспортных путей) к таким крупнейшим финансовым, промышленным, научным центрам-мегаполисам, как Москва и Санкт-Петербург (500 и 600 км соответственно).

Удаленность от стран Северной Европы составляет от 1000 км (Хельсинки) до 3000 км (Лондон), что дает выпускаемой в районе экспортной продукции преимущества в транспортных тарифах по сравнению с районами Урала в 2–3 раза, Кузбасса – 3–4 раза¹.

Транспортный комплекс Вологодской области включает все виды транспорта общего пользования, кроме морского. Его основу составляют проходящие по территории области участки мощных электрифицированных железнодорожных магистралей: Москва – Данилов – Вологда – Коноша – Архангельск, Вологда – Кошта (Череповец) – Волховстрой – Санкт-Петербург. Западную часть области пересекает Волго-Балтийский канал – крупнейшая водная магистраль России. По территории области пролегает также многониточная магистральная система газопроводов

¹ Подпрограмма «Транспорт» / Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН. – С. 358.

Надым – Грязовец – Торжок (с выходом на Польшу), нефтепровод Уса – Ярославль. Из субъектов Европейского Севера область выделяется относительно неплохим развитием сети автомобильных дорог.

В области сформировались и функционируют крупные транспортные узлы – Череповец, Вологда. В таблице 3.4 приведены основные характеристики транспортной сети Вологодской области по состоянию на 1996 – 1997 гг.

Таблица 3.4

Общая характеристика транспортной сети Вологодской области
(данные за 1996 – 1997 гг.)

Вид транспортной сети	Протяженность сети, км		Плотность путей сообщения, км / 1000 км ² территории		Плотность путей сообщения, км / 10000 чел.	
	Вологодская обл.	Россия	Вологодская обл.	Россия	Вологодская обл.	Россия
Железные дороги общего пользования	771	86 971	5,3	5,1	5,7	5,9
Автомобильные дороги с твердым покрытием (вкл. ведомственные)	13 233	744 888	90,8	43,6	98,0	50,3
Внутренние водные судоходные пути	1 854	83 683	12,7	4,9	13,7	5,7
Магистральные трубопроводы	3 055	210 000	20,9	12,3	22,6	14,2
В том числе:						
– газопроводы	2 600	148 000	17,8	8,7	19,2	10,0
– нефтепроводы	455	47 000	3,1	2,7	3,4	3,2
– нефтепродуктопроводы	–	15 000	–	0,9	–	1,0

Источник: Статистические материалы Администрации Вологодской области за 1996 – 1997 гг.

В период реорганизации системы Минтранса большинство руководителей вологодских автотранспортных предприятий (АТП) избрали путь полной самостоятельности. Аппарат бывшего объединения «Вологдаавтотранс» стал исполнительной дирекцией акционерной компании, объединившей эти предприятия.

Постановлением Правительства РФ переданы в областную, а затем муниципальную собственность все специализированные пассажирские и большинство смешанных автопредприятий.

Из числа предприятий, выполняющих городские перевозки, акционировано лишь одно – троллейбусное управление «Вологдаэлектротранс». Руководители муниципальных транспортных предприятий заключили контракты с администрацией местного самоуправления.

В процессе разделения функций государственного регулирования администрацией области переданы полномочия по регулированию тарифов на городские и межрайонные пассажирские перевозки в ведение городов и районов.

Происходящие в России преобразовательные процессы охватили все подразделения производственной и социальной инфраструктуры. Это относится прежде всего к транспортному комплексу РФ, включая и Вологодскую область, располагающую, как было показано выше, значительным количеством транспортных средств и разветвленной дорожной сетью.

Наличие такого комплекса – одно из важных преимуществ области, так как облегчает ей решение множества насущных экономических вопросов, связанных с намечающейся интеграцией хозяйства области с экономиками других российских регионов. Но эффективное использование транспорта пока ограничено многими неблагоприятными экономическими условиями его эксплуатации. Остановимся на их характеристике подробнее.

В настоящее время транспорт области находится в глубоком кризисе, о чем свидетельствуют следующие факты.

Сократились транзитные перевозки по основным железнодорожным магистралям: Москва – Данилов – Вологда – Коноша (в 2,2 раза по сравнению с максимально достигнутым в 1988 г. уровнем); Киров – Буй – Вологда – Череповец – Подборовье – С.-Петербург (в 1,8 раза). По Волго-Балтийскому каналу объемы перевозок уменьшились более чем в 3 раза. Объемы отправления грузов за 1990 – 1996 гг. в целом по области сократились на автомобильном транспорте в 1,6 раза, на речном – в 3,5 раза.

Отправление пассажиров уменьшилось на автомобильном (автобусном) транспорте в 1,2 раза, речном – в 4,3 раза, железнодорожном – достигло уровня 1990 г.¹

Основные причины падения объемов перевозочной работы транспорта:

1. Внешняя, общая причина – экономический кризис, вызвавший падение производства и снижение жизненного уровня населения.

¹ Концепция «Основные направления среднесрочной программы социально-экономического развития Вологодской области». – Ч.1. – С. 45.

2. Внутренние, зависящие от состояния транспортной системы, факторы: высокий уровень тарифов; устаревший малоэффективный подвижной состав (это касается в первую очередь воздушного, автомобильного транспорта); плохое техническое состояние основной дорожной сети, пригодной для эксплуатации подвижного состава с нагрузкой на ось до 6 т, в то время как мировые стандарты вдвое выше.

На низком уровне находится транспортный сервис, слабо развито транспортно-экспедиционное обслуживание, терминальное хозяйство. В модернизации нуждается маркетинговая служба предприятий. Не используются выгоды транспортно-географического положения Вологодской области, транспортные пути которой (в первую очередь Волго-Балтийский водный путь) представляют интерес для создания международного транспортного коридора Север – Юг (страны Скандинавии и Балтии – страны Черного и Каспийского морей).

В настоящее время сокращение перевозок пассажиров и грузов связано не только со снижением уровня жизни населения, но и с заметным сокращением парка подвижного состава. В целом фактическое состояние материально-производственной базы всех видов пассажирского транспорта по уровню технической оснащенности не отвечает нормативным требованиям. Наиболее остро стоит вопрос обновления парка подвижного состава. Так, по состоянию на 1 января 1996 г., трамвайный парк г. Череповца сократился по сравнению с 1991 г. на 9 единиц, троллейбусный парк г. Вологды – на 15 единиц. На линии эксплуатировалось 12 троллейбусов (14%) со сверхнормативным сроком службы¹.

В связи с нехваткой подвижного состава и изношенностью имеющихся в наличии транспортных средств происходят сбои в движении, возвращение вагонов в депо из-за технической неисправности.

Электрический транспорт обслуживает одно трамвайное депо на 30 вагонов и 1 троллейбусное депо на 100 машин. Обеспеченность подвижного состава местами в депо составляет по трамваям 39,5%, по троллейбусам – 86%.

Для повышения уровня самоокупаемости пассажирских перевозок за счет собственных доходов автопредприятий произ-

¹ Данные администраций городов Череповца и Вологды.

водится обследование маршрутов, усиливается контроль за полнотой сбора выручки, развивается безубыточный вид городских перевозок по схеме маршрутного такси, заключаются договоры на обслуживание с промышленными предприятиями.

Все эти мероприятия позволили поднять уровень самоокупаемости автомобильного и городского электрического транспорта и улучшить показатели работы муниципального транспорта в 1995 г. по сравнению с предыдущим годом.

Наиболее острой остается проблема финансового развития, а вернее, поддержание в работоспособном состоянии городского транспорта. Основными источниками этих средств являются амортизационные отчисления, федеральный транспортный налог и инвестиции в форме кредита. Необходимо использовать эти источники по назначению. В основу механизма распределения средств транспортного налога может быть заложен принцип пропорциональности объема перевозок, выполняемых указанными видами транспорта. В рамках реализации проекта «Городской общественный транспорт» с использованием кредита Всемирного Банка будет поставлено в Вологду 46 автобусов большой и особо большой вместимости, в Череповец – 50.

Существует также проблема тарифов и компенсации затрат на перевозку льготных категорий пассажиров. Удельный вес перевозок льготных пассажиров в общем объеме составляет по трамваям – 16,8%, по троллейбусам – 61,4%, по городским автобусам – 33,0%, по пригородным – 60%. Сумма выпадающих доходов при этом составила в 1995 г. по трамвайному транспорту – 2,4 млрд. руб., по троллейбусному – 11,4 млрд. руб., по городскому автобусному – 23,5 млрд. руб., по пригородному автобусному – 21,6 млрд. руб. В то же время возмещение выпадающих из местных бюджетов доходов осуществляется не в полном объеме. Решение о предоставлении льгот принимается на федеральном и местном уровнях, а механизм взаимодействия их бюджетов пока еще не разработан.

Проблема возмещения выпадающих доходов носит не только экономический, но и социально-политический характер. Дело в том, что высокие тарифы на проезд для большинства пассажиров с низкими доходами стали недоступны. По проведенным расчетам затраты населения Вологодской области на транспортные

услуги в 1995 г. превысили 25% среднедушевого дохода. И, как следствие, резко стало возрастать количество безбилетных пассажиров.

На стадии предварительных оценок по области в целом выполнен расчет городских пассажирских перевозок на 2000–2005 гг. В основу расчета заложена перспективная численность населения и транспортная подвижность, среднее значение которой принято на основе анализа объема перевозок и численности населения за период 1991 – 1995 гг.

Распределение общего объема пассажирских городских перевозок по видам транспорта выполнено из сохранения удельного веса действующих видов транспорта. В таблице 3.5 представлен предварительный прогноз развития пассажирских перевозок в Вологодской области во внегородском и внутригородском сообщении по видам транспорта на период до 2005 г.

Таблица 3.5

Объем перевозок пассажиров по Вологодской области (млн. пасс.)

Вид перевозок	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Городские перевозки				
Трамвай	41,7	41	40 – 42	44 – 46
Троллейбус	62,4	62,1	62 – 64	64 – 66
Автобус	166,3	165 – 170	170 – 175	175 – 185
Внегородские				
Железнодорожные	8,6	8,5	8 – 8,2	8,6 – 8,9
в т.ч. пригородные	6,4	6,8	6,6 – 6,8	7 – 7,2
Автобусные	52,9	42,8	40 – 42	46 – 50
в т.ч. пригородные	46,9	39,5	37 – 38	41 – 44
– междугородные	6	3,1	3 – 4	5 – 6
Внутренние водные	2,1	0,5	0,4 – 0,5	0,8 – 1,2
Воздушные	0,1	0,1	0,1	0,2
Итого пассажирских перевозок	384,6	321,3	362,1 – 376,4	338,6 – 357,3
Население области, тыс. чел.	1 352	1 350	1 320	1 268
Подвижность населения, поездок на 1 жит. в год	282	238	274 – 285	267 – 282

Источник: Данные Администрации Вологодской области за 1990 – 1995 гг.; Подпрограмма «Транспорт» / Администрация Вологодской области, ВНКЦ РАН. – С. 362.

Огромную роль в создании условий для экономического роста играет обеспечение грузовых перевозок. В настоящее время спрос на перевозки грузов определяется масштабами и структурой

производства и потребления продукции в отраслях экономики, особенностями технологических процессов, глубиной территориального разделения труда между регионами России, масштабами товарообмена с другими субъектами Федерации и с зарубежными странами.

Крупные изменения и социально-экономический кризис во всех административно-территориальных регионах России привели к сокращению объемов грузовых перевозок и изменению географии грузопотоков.

Если до конца 1980-х годов наблюдался некоторый рост в большинстве отраслей материального производства, то на протяжении последних 7–8 лет практически во всех регионах и во всех отраслях экономики происходит спад производства. В полной мере эти процессы затронули и Вологодскую область.

В целом по всем видам транспорта объемы грузовых перевозок в Вологодской области за 1991 – 1996 гг. сократились примерно вдвое. Наиболее значительный спад затронул речной и железнодорожный транспорт, менее резкое снижение перевозок произошло на автомобильном транспорте. Доля Вологодской области в общем объеме грузовых перевозок Северного экономического района колеблется в последние годы в пределах 15–20%. Наибольший удельный вес в общем объеме грузовых перевозок Вологодской области приходится на автомобильный транспорт всех отраслей экономики (около 83%), доля железнодорожного и речного транспорта составляет в последнее время соответственно 13 и 14%. В структуре отправления грузов железнодорожным транспортом почти половина всех грузов падает на долю черных металлов, а суммарно на три рода грузов – черные металлы, лесные и минерально-строительные грузы – приходится почти 4/5 общих отправок грузов.

Автомобильный транспорт используется для перевозок разнообразных грузов в основном на короткие расстояния: примерно 95% всех грузов доставляется во внутригородском и пригородном сообщениях и лишь 7% – в междугородном.

Мощности речного транспорта области, особенно для экспортных перевозок древесины и лесоматериалов судами смешанного плавания, используются в настоящее время явно недостаточно.

В 1997 г. темпы падения производства замедлились. Можно надеяться, что к концу текущего десятилетия удастся преодолеть спад производства и обеспечить постепенный подъем, что должно найти отражение в объеме перевозок, хотя вплоть до 2000 г. не приходится рассчитывать на то, что будет превзойден уровень 1995 г.

Непременным условием оживления производства должна стать активизация инвестиционной деятельности, однако, судя по представленному проекту бюджета на 1998 г., заметного увеличения инвестиций в отрасли материального производства не будет.

Основными задачами экономических преобразований в Вологодской области в предстоящее десятилетие должно стать обеспечение устойчивого роста традиционных отраслей экономики, производственной и социальной инфраструктуры, повышение экономической эффективности работы основных секторов экономики. Целесообразно активизировать маркетинговую деятельность по увеличению зоны сбыта продукции Вологодской области, прежде всего продукции животноводства, в другие регионы Северного экономического района, Урала и Сибири и повысить конкурентоспособность этой продукции.

Ниже приводится прогноз перевозок грузов на период до 2005 г. в сопоставлении с отчетными данными за 1990 – 1995 гг. (табл. 3.6). При разработке прогноза спроса на услуги грузового транспорта использовались предварительные предложения Минэкономики РФ по развитию отраслей сферы материального производства в среднесрочной и долгосрочной перспективе, материалы СОПС и ЭС Минэкономики РФ и возможные варианты изменения макроэкономических показателей, рассчитанные по Вологодской области.

Таблица 3.6

**Прогноз грузовых перевозок в Вологодской области
на период до 2000 – 2005 гг. (тыс. тонн)**

Вид транспорта	Отчет		Прогноз	
	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Железнодорожный	30,7	13,5	13 – 14	20 – 25
Автомобильный транспорт всех отраслей экономики	135,8	86,2	84 – 88	110 – 120
Речной	14,9	4,3	2,5 – 3,5	10 – 12
Итого по всем видам транспорта	181,4	104,2	99,5 – 105,5	140 – 157

Источник: Данные Администрации Вологодской области.

На развитие перевозок оказывают влияние многие факторы общего и специфического характера, как зависящие, так и не зависящие от работы самого транспорта. Основные из них – кризисное состояние экономики страны и области. К числу факторов, зависящих от транспорта, относятся провозные и пропускные способности элементов транспортного комплекса, тарифная политика. Для Вологодской области главным является размер тарифов. Финансовое состояние транспортного комплекса определяется доходами, прибылью и рентабельностью, находящимися в прямой зависимости от объема и качества перевозок от уровня грузовых и пассажирских тарифов.

Трансформация экономики из планово-централизованной в рыночную сопровождается изменениями в принципах ценообразования, в том числе на транспортные услуги. Система построения тарифов в новых условиях была призвана обеспечивать возмещение экономически обоснованных затрат и накоплений для работы транспортных отраслей и предприятий на принципах полного хозрасчета.

Однако анализ финансового состояния транспортного комплекса показывает, что за последние годы наблюдается тенденция сокращения рентабельности транспортных услуг. Фактически по большинству видов транспорта и субъектов Федерации она складывалась на низком уровне, недостаточном не только для расширенного, но и простого воспроизводства.

По Вологодской области рентабельность перевозок составляла (по данным за 1995 г.) на железнодорожном транспорте 17% (средняя по России – 19%), на внутреннем водном транспорте – 21% в 1996 г. (Россия – 12%); на автомобильном транспорте – 4% (Россия – 16,5%). Доходы, полученные в 1990-е гг. от перевозок, осуществляемых всеми видами транспорта общего пользования, позволяли компенсировать полученные в эти годы убытки от пассажирских перевозок. Исключение составлял автомобильный транспорт (начиная с 1992 г.).

Несмотря на то, что финансовое положение транспорта в первой половине 90-х гг. ухудшилось, его благополучие относительно других отраслей экономики было во многом вызвано опережающим (по сравнению с ценами на другие услуги и выплатами населению) ростом транспортных тарифов. В результате доля

транспорта в макроэкономических показателях увеличилась. В частности, по России удельный вес отрасли в общем объеме валового внутреннего продукта вырос с 6,5% в 1991 г. до 9,7% в 1995 г., по Вологодской области в общем размере прибыли – соответственно с 1,9 до 5,0%.

Итогом динамичного повышения транспортных тарифов явилось усиление стоимости транспортной нагрузки в расходах населения и в конечных ценах, особенно по массовым сырьевым грузам. Это существенно повлияло на снижение уровня жизни народа, на сдерживание развития экономики регионов, в т.ч. Вологодской области.

Удорожание стоимости перевозок грузов и пассажиров сильно различалось по видам транспорта, а также по отдельным предприятиям, перешедшим на свободные тарифы. Проведенная дифференциация транспортных тарифов находится в русле проявившихся в результате «освобождения» цен различий в их динамике и уровнях, наблюдаемых в других отраслях экономики и регионах. Так, при росте цен за период 1990 – 1995 гг. в 14500 раз в черной металлургии России в Вологодской области цены увеличились в 12000 раз; в лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности – соответственно в 6800 и 7400 раз; в машиностроении (за 1991 – 1995 гг.) – в 2640 и 910 раз. Значительные колебания были заметны и в изменении транспортных тарифов (как одной из разновидностей цен) по отдельным регионам и перевозчикам. Так, при увеличении грузовых автотранспортных тарифов за 1991 – 1995 гг. по России в 4100 раз по Вологодской области они выросли в 2100 раз.

В последние годы произошел переход транспорта на бездефицитное предоставление транспортных услуг. В связи с этим требуется активизация маркетинговой деятельности, расширение работы с клиентурой, организация фирменного обслуживания. Максимизация доходов должна находиться в центре внимания транспортников и закладываться в основу проводимой тарифной политики.

В подпрограмме «Транспорт» зафиксированы основные проблемы развития транспорта Вологодской области и намечены пути их решения – конкретно по каждой из отраслей транспортного комплекса.

Отметим, что основные проблемы развития транспорта связаны с разработкой мер сохранения жизнеспособности, управляемости транспортного комплекса, с созданием условий полного и эффективного обеспечения потребностей области и межобластного транзита в перевозке грузов и пассажиров, ликвидацией бездорожья.

Поскольку транспортный комплекс имеет многоуровневую систему собственности и управления (федеральную, областную, муниципальную, акционерную и частную), то решение проблем его стабилизации и развития требует консолидированного подхода перечисленных уровней управления с определением степени участия каждого сектора. С этой целью:

1. Необходимо осуществить разграничение предметов ведения и управления транспортом между федеральными и областными органами исполнительной власти, что позволит определить права и обязанности соответствующего уровня управления в поддержании и развитии своих объектов, а также договориться о способах и размерах взаимной поддержки¹.

2. Федеральные органы управления транспортом (совместно с региональными органами управления) обязаны обеспечить выполнение принятых федеральных программ «Возрождение торгового флота России», «Внутренние водные пути России», «Дороги России», «Терминал» и других в части, касающейся Вологодской области, осуществляемых в значительной мере за счет финансирования из федерального бюджета, кредитов под государственные обязательства. В настоящее время финансирование этих программ крайне недостаточно, что ставит под угрозу их реализацию.

С целью сближения федеральных и региональных интересов администрация Вологодской области может поставить перед Министерством транспорта РФ вопрос о передислокации дирекции Волго-Балтийского канала из Санкт-Петербурга на территорию области. Следует определить позицию администрации в отношении политики Министерства путей сообщения, связанной с ликвидацией отделений железных дорог.

¹ Механизм такого разграничения определен Указом Президента №379 от 12 марта 1996 г., а также практикой Минтранса РФ, заключившего соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с рядом субъектов Российской Федерации.

3. Необходимо повысить областной уровень управления транспортным комплексом, создав при администрации области комитет по транспорту, в который в качестве ассоциированных членов вошли бы руководители основных транспортных организаций и предприятий, работающих на территории области (дирекция Волго-Балтийского канала, дирекция Сухонского речного пароходства, управление Вологодского отделения Северной ж.д., территориальный дорожный комитет, Вологодское авиапредприятие, АО «Вологдаавтотранс» и другие). Целесообразно определить основные задачи комитета: контроль за ходом выполнения подпрограммы «Транспорт»; маркетинговое обслуживание транспортных предприятий области; разработку согласованных рекомендаций по уровням тарифов на грузовые и пассажирские перевозки, учитывающих взаимные интересы транспортных предприятий и клиентуры; выявление финансовых ресурсов, необходимых для функционирования и развития транспортной системы области и выбор приоритетов; подготовку нормативных показателей транспортного налога и дорожных отчислений и др.

4. Для обеспечения ускоренных темпов обновления подвижных транспортных средств и отдельных объектов транспортного хозяйства следует помимо федерального и местного бюджетов использовать другие реальные источники финансирования, а также лизинговую форму приобретения нового подвижного состава.

5. В области инвестиционной политики необходимо увеличить объем капитальных вложений, направляемых на развитие транспорта с повышением доли внебюджетных источников финансирования и сохранения в необходимом размере госбюджетных средств, которые должны расходоваться на модернизацию всей транспортной системы, включая строительство и реконструкцию транспортных объектов федерального значения (автомобильных дорог, например), обеспечение экологической безопасности и безопасности движения на разных видах транспорта.

Возможно рассмотрение вопроса о создании при администрации Вологодской области территориального инвестиционного фонда по транспорту за счет консолидации средств бюджета, транспортных предприятий и объединений, внебюджетных источников финансирования.

6. Важнейшая проблема области – ликвидация бездорожья. В настоящее время дороги с усовершенствованными типами покрытия составляют лишь треть протяженности дорожной сети. Необходимо провести четкую классификацию автодорог. Главные территориальные дороги, обеспечивающие межобластные транспортные связи, требуется развивать за счет субсидий и дотаций из федерального дорожного фонда.

Следует также провести паспортизацию местной дорожной сети с привлечением группы диагностики из НИИ российских дорог для выявления важнейших направлений развития местной сети, определить размеры налогов в территориальный дорожный фонд на перспективу.

Видимо, целесообразно создать при администрации области группу маркетинга по перевозкам продукции сельского хозяйства области автомобильным транспортом в другие регионы России, в частности С.-Петербург, Москву, Архангельскую область (Вельск, Котлас), Республику Коми и другие.

В подпрограмме «Транспорт» представлен также прогноз развития областного транспорта до 2005 г., выполненный по поручению Министерства транспорта РФ в 1996 г. Согласно этому прогнозу, в перспективе до 2005 г. не ожидается увеличения объемов перевозок по сравнению с годом максимальной загрузки ж.д. транспорта Вологодской области. Поэтому значительных капитальных вложений в развитие материально-технической базы, связанных с обеспечением потребной провозной и пропускной способности железнодорожной сети, в регионе не потребуется. Исключение составляет необходимость осуществления мероприятий по путевому развитию железнодорожных станций для обеспечения перевозок грузов на внутренний и внешний рынок (экспортные поставки и развитие грузовых терминалов) на основных железнодорожных станциях и узлах, а также пунктах перевалки с железнодорожного на другие виды транспорта.

За период с 1994 по 1996 г. на железнодорожном транспорте произошло увеличение доли отправления черных металлов на 10%, минеральных удобрений – на 14% и строительных грузов – на 32%. Объем отправок лесных грузов за этот период возрос в целом в 1,6 раза.

По предварительной укрупненной технико-экономической оценке общая потребность в развитии станционного и терминального хозяйства на железнодорожном транспорте Вологодской области составляет около 300 млрд. неденомин. руб., в т.ч. в 1991–2000 гг. порядка 140 млрд. неденомин. руб.

Большую часть требуемых капитальных вложений предусматривается получить за счет средств Вологодского отделения Северной ж.д. и заинтересованных предприятий и организаций.

Что касается внутреннего водного транспорта, то мощности многих речных портов области эксплуатируются только на 25–30%. При этом техническое состояние многих причалов неудовлетворительно, а уровень перегрузочной техники не отвечает современным требованиям. Кроме того, из-за отсутствия у портов необходимых средств для приобретения новой техники многие технические средства используются за пределами нормативных сроков. Гарантированные габариты на линии Волго-Балтийского водного пути, по которому осуществляются в основном экспортно-импортные перевозки судами смешанного плавания, а также межрайонные и транзитные перевозки, обеспечивают прохождение современных крупнотоннажных судов, однако использование пропускной способности шлюзов составляет менее 45%.

Следует, однако, упомянуть о том, что свои хорошо оборудованные и высокомеханизированные порты имеют такие крупные предприятия, как Череповецкий металлургический завод и химический комбинат.

Обеспечение перевозок пассажиров и грузов по внутренним судоходным путям Вологодской области потребует выполнения комплекса работ по поддержанию их в удовлетворительном техническом состоянии, а также обеспечению безопасности судоходства.

Северо-Двинская шлюзованная система, построенная в 1828 г., реконструировалась лишь дважды – в 1882 – 1885 гг. и в 1916 – 1920 гг. Отметим, что ее использование для судоходства возможно лишь при выполнении реконструкционных работ, и прежде всего замены деревянных конструкций судопропускных сооружений, строительства гидроузла «Знаменитый» с новой камерой шлюза. Объем этих работ в ценах середины 1997 г. составляет около 200 млрд. рублей.

Для обеспечения безопасности судоходства, а также предотвращения загрязнения водной среды в случае аварий на нефтеналивных судах на Волго- Балтийском канале потребуются модернизация ограждающих сооружений подходных каналов к отдельным шлюзам, дамб, причальных стенок, расширение ряда судоходных трасс на канале. Объем капитальных вложений на эти цели оценивается в 180 млрд. неденом. руб. (в ценах на середину 1997 г.).

Автомобильный транспорт Вологодской области в значительной степени акционирован и выполняет перевозки по заказам всех потребителей области. Однако по-прежнему можно выделить работу транспорта общего пользования и отраслей экономики. Дополнительно каждый вид имеет несколько форм собственности – государственную, муниципальную, смешанную и частную.

Перевозочная работа автотранспорта претерпевает те же изменения, что и в целом по России. С 1990 по 1995 г. объемы перевозок грузов транспортом, принадлежащим различным отраслям экономики, уменьшились в 2,3 раза, общего пользования – в 2 раза. При этом доля автомобильного транспорта общего пользования (АТОП) практически не изменилась как по России, так и по региону в целом, что отражено в таблице 3.7.

Таблица 3.7

Перевозочная работа автомобильного транспорта

Показатель	1990 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1997 г. оценка
	отчет				
Транспорт отраслей экономики					
Северный район, всего	1 055,3	582	527,2	424,1	403
В т.ч. Вологодская область	135,8	92,8	83,5	86,2	82
Россия, всего	15 347	10 224,8	7 845	6 786,4	6 510
Транспорт общего пользования					
Северный район, всего	88,2	113,7	63	40,5	38
В т.ч. Вологодская область	21,2	24,8	12,5	8,2	6,4
Россия, всего	2 941	2 570,1	1 766,6	1 440,7	1 369

Источник: Данные Вологодского областного управления статистики за 1994 – 1997 гг.

Тенденция отношения доли транспорта общего пользования сохраняется и в перспективе. В целом перевозки по Вологодской области в 1997 г. составляют 16,8% от перевозочной работы АТОП Северного района и 0,4% от перевозочной работы АТОП России.

Парк подвижного состава Вологодской области насчитывал на 1 января 1996 г. 128,7 тыс. автомобилей, что на 26% превышало

показатель 1991 г. Увеличение парка происходило в основном за счет легковых автомобилей, находящихся в собственности граждан. Количество же грузовых автомобилей увеличилось на 3,5%. Парк автобусов остался без изменения.

Перевозочная работа и эксплуатация автомобилей производится на 11,2 тыс. км сети дорог общего пользования с твердым покрытием, из которых 6% приходится на федеральные и 94% – территориальные дороги.

Федеральная сеть (640 км) представлена участками дорог Москва – Архангельск и Вологда – Новая Ладога, имеющих твердое покрытие усовершенствованных типов. На долю дорог территориального подчинения приходится 96% протяженности сети общего пользования. Техническое состояние территориальной сети автодорог на сегодняшний день нельзя признать удовлетворительным, что свидетельствует о необходимости ее обновления.

В структуре территориальной сети из имеющихся 665 мостовых переходов только 291 отвечает современным требованиям; 374 моста переносят ограниченную нагрузку. Дороги высших категорий (I и II) – только федеральные, их протяженность незначительна (192 км); 12,5% сети – дороги с твердым покрытием (1,4 тыс. км), относительно благоустроенные (III категория); дороги остальной сети (9,62 тыс. км) относятся к IV и V категориям. За последние годы (с 1993 г.) увеличение сети территориальных дорог с твердым покрытием (на 3,5 тыс. км) произошло за счет включения в нее ведомственных автомобильных дорог, в т.ч. внутрихозяйственных. Дороги эти преимущественно гравийные и требуют соответствующей реконструкции. Низкое техническое состояние автомобильных дорог характерно для восточной части области, а также для районов пограничных с Архангельской и Костромской областями.

Администрация области и территориальный дорожный комитет, с привлечением научных организаций, разработали ряд мер для ускоренной ликвидации бездорожья и улучшения содержания существующей дорожной сети. В частности, проведены мониторинговые исследования в части оценки транспортной доступности районов области, интенсивности движения на дорогах (существующей и перспективной), возросшей грузоподъемности транспортных средств, средней скорости движения на

дорогах области, расхода топлива и др. В результате проведенных исследований была разработана и действует «Программа развития дорожного хозяйства Вологодской области на период до 2000 г.» в рамках программы «Дороги России». В качестве главных приоритетов дорожной политики приняты ремонт и сохранение существующей сети дорог, сохранение кадров и научного потенциала отрасли, реконструкция и модернизация участков территориальных дорог на подходах к промышленным центрам, прием в сеть дорог общего пользования бывших внутривладельческих дорог и обеспечение постоянной их эксплуатации.

В 1995 г. в Вологодской области были разработаны и внедрены в практику территориальные строительные нормы проектирования элементов автомобильных дорог. Ныне ведется работа по созданию новых конструкций дорожных «одежд» с применением местных строительных материалов. В частности, использование щебня из металлургических шлаков частично позволит отказаться от привозного гранитного щебня и удешевить строительство и ремонт дорог без ухудшения качества. Напомним, что металлургический шлак в дорожном строительстве еще в 1970-х годах был успешно применен для ликвидации бездорожья в Волновахском районе Донецкой области на Украине.

Через Вологодскую область пролегал несколько автомобильных дорог, обеспечивающих межобластные транспортные связи нескольких регионов и имеющих транзитное значение. К ним относятся дороги по трассам: Сергиев Посад – Калязин – Углич – Рыбинск – Череповец; Вологда – Кириллов – Белозерск – Лодейное Поле; Устюжна – Валдай; Урель – Шарья – Никольск – Котлас, имеющие в прошлом статус республиканских. Для их содержания и реконструкции, а также обустройства требуются значительные средства, которые частично должен компенсировать в виде субсидий Федеральный дорожный фонд. Строительство и реконструкция дорожной сети Вологодской области по периодам оценивается в следующих размерах (табл. 3.8).

Важнейшими объектами дорожного строительства и модернизации на период до 2000 г. остается реконструкция крупнейших территориальных дорог Вологда – Кириллов – Пудож – Павелец и участка дороги Каргополь – Вытегра, а также строительство автомобильных дорог по маршрутам Белозерск – Карпово,

Таблица 3.8

**Предполагаемая стоимость строительства и реконструкции
дорожной сети Вологодской области (проект), в ценах 1997 г.**

Стоимость строительства и реконструкции по годам	1997 – 2000 гг.		2000 – 2005 гг.		За пределами 2005 г.	
	км	трлн. руб.	км	трлн. руб.	км	трлн. руб.
Протяженность территориальных дорог	1 500	1 200	3 000	2 400	6 500	5 200

Источник: Данные программы развития дорожного хозяйства Вологодской области на 1997 – 2000 гг. и 2000 – 2005 гг.

Верховажье – Н.Каленьга, Вожега – Воскресенская, Вожега – Лукьяновская – Мишутино, Марьино – Великий Двор, Никольский Торжок – Талицы, Кичменгский Городок – Светица, Великий Устюг – Палема – граница области, Нюксеница – Брусенец – Игмас и др.

Воздушный транспорт области переживает период упадка. Воздушные перевозки в настоящее время осуществляет Вологодское авиапредприятие, на балансе которого имеется 8 аэропортов, 41 самолет типа Як-40, АН-28, АЕ-12, 14 вертолетов МИ-8, МИ-2.

На воздушном транспорте региона за последние 6–7 лет произошло резкое падение объема работ, сокращение числа авиамаршрутов и аэропортов гражданской авиации на местных воздушных линиях, общего количества рейсов Вологодского авиапредприятия (табл. 3.9)

Таблица 3.9

**Показатели работы воздушного транспорта
Вологодского авиапредприятия**

Показатель	Ед. изм.	1990 г.	1995 г.	1996 г.
Объем работ (эксплуатационный тоннокилометраж на собственном парке)	млн. т/ км	23,438	2,633	1,759
Отправление пассажиров, всего	тыс. чел.	474,2	67,5	32,5
в т.ч. из основных аэропортов		210,1	38,1	23,0
на местных ВЛ		389,8	63,7	30,7
транспортной авиацией		462,7	62,1	26,6
Пассажирооборот в собственном парке	млн. т/ км	248,07	27,33	15,53
Отправлено грузов	тыс. т	1,4	0,8	0,1
Приведенный налет часов по применению авиации в народном хозяйстве	тыс. прив. час.	17,15	13,9	14,3
Общее число авиамаршрутов	ед.	16	8	7

Источник: Данные программы развития дорожного хозяйства Вологодской области на 1997 – 2000 гг. и 2000 – 2005 гг.

Падению объемов работ способствовали резкий рост транспортных тарифов на фоне снижения жизненного уровня населения, недостаточно продуманная (по отношению к Вологодской области) политика федеральной авиационной службы, направленная на сокращение финансовой поддержки предприятий воздушного транспорта в европейских районах России, якобы достаточно обеспеченных альтернативными видами транспорта. Кроме того, тарифы достигли предела, за которым любое их повышение оборачивается еще большим снижением спроса на авиаперевозки и, следовательно, ставит под угрозу сохранение воздушного транспорта Вологодской области. Да и обслуживание местных воздушных линий стало убыточным, что вынуждает авиаперевозчиков закрывать аэропорты местных воздушных линий из-за незначительных масштабов пассажирских и грузовых перевозок. Так, количество аэропортов Вологодского авиапредприятия на территории области сократилось с 19 в 1990 г. до 8 в 1997 г.

Из-за отсутствия государственного финансирования работ по строительству и реконструкции аэропортов и тяжелого экономического положения Вологодского авиапредприятия не реализуются меры по повышению уровня оснащенности материально-технической базы воздушного транспорта. В 1996 г. было освоено лишь 0,1 млрд. руб. капитальных вложений за счет собственных средств (амортизационные отчисления) авиапредприятий.

Кризис в гражданской авиации Вологодской области углубляется неспособностью администрации региона оказать эффективную помощь авиапредприятию. Возникают предложения о его ликвидации, что является, по существу, попыткой ликвидации воздушного транспорта в регионе. С такой позицией не стоит соглашаться по следующим причинам.

Во-первых, воздушный транспорт необходим для обслуживания восточных районов области, удаленных от Вологды на 400–500 км, с недостаточно развитыми наземными видами транспорта.

Во-вторых, некоторые виды деятельности авиации (например, контроль за нефтегазопроводами) являются прибыльными.

В-третьих, воздушные перевозки полезны для развития туризма.

В-четвертых, усиление экспортной направленности экономики области будет способствовать развитию деловых связей с зарубежными странами, что потребует увеличения объемов воздушных перевозок.

Вместе с тем, на авиационный транспорт надвигается другая опасность, связанная с неудовлетворительным состоянием летной техники и необходимостью ее модернизации при отсутствии финансовых средств.

Анализ сложившейся в Вологодской области структуры эксплуатируемой авиатехники показал, что парк самолетов и вертолетов, принадлежащий Вологодскому авиапредприятию (АН-24, Як-40, АН-2, Ми-8), работает на пределе своих ресурсных возможностей. Обновление парка требует больших материальных затрат.

Поэтому на первом этапе, до 1998 – 2000 гг., решение проблемы заключается в сохранении действующих самолетов и вертолетов, продлении их общетехнического ресурса.

На втором этапе, до 2005 г. и за пределами 2005 г., необходимо предусмотреть замену устаревшей авиатехники (АН-24, Як-40, АН-2, Ми-8) новыми воздушными судами типа Ан-38, Ми-8МТВ, Ми-34М, что обеспечит преемственность перевозок и снижение нормативного расхода топлива на 25%. Приобретение новой техники возможно на условиях лизинга.

Просматривается также целесообразность внедрения малой авиации общего назначения типов «Гжель», «Грач», Як-112 и др. для развития деловых поездок.

В качестве ближайших мер целесообразно наметить проведение ремонта ВПП в аэропорту Вологды. В 2000 – 2005 гг. потребуются получение по лизингу 7–8 самолетов на смену устаревшим Як-40, 10 – 12 вертолетов. Всего на развитие материально-технической базы воздушного транспорта с учетом лизингового приобретения самолетов и вертолетов потребуется капитальных вложений в размере 50 – 60 млрд. руб. к 2000 г. и 150 – 170 млрд. руб. к 2005 г. (в ценах 1996 г.).

Распределение капитальных вложений по отраслям предусматривается в подпрограмме развития транспортной инфраструктуры следующим образом (табл. 3.10).

За счет средств госбюджета намечено осуществить строительство и реконструкцию федеральных автомобильных дорог, реконструкцию аэропорта г. Вологды и частично дотировать Вологодскому авиапредприятию приобретение самолето-вертолетного парка по лизингу.

Таблица 3.10

**Потребность капитальных вложений в развитие транспортной системы
Вологодской области до 2005 г. (в ценах 1.10.1997 г.; трлн. руб.)**

Вид транспорта	1997 – 2000 гг.	2001 – 2005 гг.	1997 – 2005 гг.	
			всего	в т.ч. госбюджет
Железнодорожный	0,14	0,16	0,30	–
Водный	0,09	0,09	0,18	–
Автомобильный (развитие сети автомобильных дорог)	1,20	2,40	3,60	0,40
Воздушный*	0,06	0,17	0,23	0,10
Всего	1,40	2,82	4,31	0,50

* Включая реконструкцию аэропорта г. Вологды и лизинговое приобретение самолетов и вертолетов Вологодским авиапредприятием.

Источник: Подпрограмма «Транспорт». – С. 389.

Анализ состояния и задач модернизации транспорта Вологодской области показал, что транспорт в условиях рыночной трансформации оказался в весьма сложном, а порой и критическом положении. Ранее существовавшие проблемы и такие трудности, как низкий уровень капиталовложений, медленные темпы роста основных фондов, изношенность производственного парка транспортных средств и путей сообщения, рост доли оборудования, устаревшего в новых условиях хозяйствования морально, а главное, физически, разрослись и обострились. Возможно, что выход из данной ситуации может быть найден в рамках регионального хозрасчета с привлечением средств соседних областей, заинтересованных в перспективном в росте перевозок по территории Вологодской области. Необходимо также, по нашему мнению, усиление энергосберегающей политики, предполагающей снижение потребления нефти и нефтепродуктов, при одновременном курсе на разработку энергосберегающих технологий.

Исходя из вышесказанного, Вологодская область могла бы более решительно стремиться к самообеспечению, поскольку в программных документах центральных органов ни одна региональная программа или местная инициатива по оживлению экономики не просматривается и не финансируется, тем более в сфере транспорта и дорожной инфраструктуры.

Анализ производственной инфраструктуры Вологодской области показывает, что необходимо поднять ее роль на новый, более высокий уровень за счет подтягивания таких отстающих

отраслей, как энергетика и транспорт. Требуется установление более тесной взаимосвязи и синхронизации процессов модернизации всех производственных комплексов и инфраструктуры. В отдельных случаях транспортное строительство должно опережать темпы роста других отраслей, создавая для последних необходимую инфраструктурную предпосылку. В связи с этими потребностями особую тревогу вызывает дальнейшее обострение дефицита электроэнергии, рост ее себестоимости, массовые неплатежи за использование продукции энергетического комплекса в целом – электричества, пара, тепла. Происходит дальнейшее снижение доли инвестиций и в транспортное строительство, несмотря на все заявления местных и центральных органов власти о неотложности решения транспортных проблем. В таких условиях в инвестировании развития транспортного комплекса должна повыситься роль тех предприятий и отраслей, чья зависимость от услуг транспорта особенно велика. Главными же задачами в технико-технологическом перевооружении отраслей инфраструктуры должны стать сбережение топливных ресурсов, сырья и материалов, повышение уровня стабильности работы, использование хотя бы в ограниченных на первых порах масштабах передовой техники и технологии, уже применяемых в других регионах России и в зарубежных странах.

Важно также активизировать развитие связи, особенно сферы ее новых информационных средств. Требуется повысить уровень телефонизации городов и населенных пунктов области и обеспеченности ее населения почтово-телеграфными услугами.

В целом, на наш взгляд, необходима дальнейшая корректировка подпрограмм развития инфраструктуры, дополнение их задачами развития строительства, сферы обслуживания и ряда других отраслей.

А. Г. Иогман

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНА**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР
ЦЭМИ РАН

А. Г. Иогман

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНА**

Вологда
2003

ВВЕДЕНИЕ

Модернизация промышленности на основе перехода к более высоким технологическим укладам, повышение ее эффективности – ключевая задача на современном этапе рыночной трансформации экономики России. В широком контексте решение этой задачи представляет собой комплекс взаимосвязанных направлений, охватывающих как систему национальных интересов, целей и приоритетов общественного развития, так и проблемы преобразования отечественной экономики, ее институционального устройства и содержания социально-экономической политики. Фактически речь идет о необходимости формирования долгосрочного образа будущего, к которому стремится Россия.

К этому образу предъявляются чрезвычайно жесткие требования. Они предопределяются тем, что спад в российской экономике составил почти 50%. По имеющимся оценкам, рост производства в развитых странах в ближайшие 20 лет составит не менее 2% в год. Это означает, что для восстановления экономических позиций в мире России необходимо обеспечить темпы роста в среднем не менее 8% в год на протяжении 12–15 лет. В противном случае наша страна обречена на безнадежное отставание и существование на периферии мировой экономики. Достижение высоких показателей экономического роста должно обеспечить устойчивое и непрерывное движение к главной цели – повышению уровня и качества жизни населения России.

Принципиальный прорыв в будущее может быть реализован только в том случае, если удастся устранить существующую рассогласованность между различными направлениями реформирования российского общества. Поэтому первоочередная задача модернизации состоит в создании механизмов синхронизации системных изменений в стране. И в этой связи весьма важно

подчеркнуть, что экономика России – не монообъект, а многорегиональный организм, функционирующий на основе вертикальных и горизонтальных взаимодействий и одновременно все активнее входящий в систему мирохозяйственных связей. Поэтому необходимым требованием, предъявляемым к стратегии социально-экономического развития России, является ее научное обоснование в территориальном разрезе. Это в полной мере относится и к проблемам модернизации промышленности.

В этой связи отметим, что общие проблемы модернизации российской промышленности на современном этапе нашли широкое отражение в трудах Л.И. Абалкина, Е.Т. Гайдара, С.Ю. Глазьева, А.Н. Илларионова, В.В. Ивантера, Г.Б. Клейнера, Д.С. Львова, В.Л. Макарова, В.И. Маевского, В.А. Мау, А.Д. Некипелова, Н.Я. Петракова, Н.П. Федоренко, Е.Г. Ясина. Региональные аспекты модернизации промышленности в концептуальном плане рассматриваются в работах А.Г. Гранберга, А.Н. Гладышевского, М.Ю. Ксенофонтова, Д.Б. Кувалина, В.И. Лексина, О.П. Литовки, В.В. Окрепилова, А.А. Румянцева, О.С. Пчелинцева, А.И. Татаркина, М.Н. Узякова, А.И. Швецова и других отечественных ученых-экономистов. Актуальная проблематика промышленного развития регионов Европейского Севера является содержанием работ А.П. Дороговцева, В.И. Лаженцева, Г.П. Лузина, В.А. Ильина, В.С. Селина, А.И. Шишкина и других ученых, связавших с Севером России свою повседневную научно-организаторскую деятельность.

Но многие аспекты этой сложной научной проблемы еще не решены. Сюда относятся вопросы разработки научных основ формирования целей промышленного развития регионов и механизмов их достижения, методов и показателей регионального анализа, обоснования содержания и структуры регионального управления модернизационными процессами. Не меньшее значение имеет исследование региональных аспектов активизации инвестиционной и инновационной деятельности. Это касается также определения взаимосвязи характера, направлений и результатов социально-экономического развития северных регионов с повышением качества их человеческого потенциала. Требуется также расширить исследования по большому кругу задач практическо-

го характера. Среди них – разработка механизмов согласования деятельности органов управления регионами разных иерархических уровней, методик комплексного анализа факторов конкурентоспособности территорий, изучение влияния на промышленное развитие политических, экономических и социальных отношений.

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы, опираясь на имеющуюся теоретико-методологическую и методическую базу, комплексный анализ сложившихся стартовых условий и исходных предпосылок, обосновать основные направления модернизации в промышленности регионов Европейского Севера, предложить систему мер по повышению эффективности деятельности органов региональной власти и управления по проведению модернизационных преобразований.

Объектом исследования является индустриальный комплекс Вологодской области, занимающей одно из ведущих мест в объеме промышленного производства Европейского Севера. Здесь в настоящее время производятся первые переделы важнейших минерально-сырьевых ресурсов Севера (железных руд, коксующихся углей, апатитов) и одновременно используются значительные «собственные» ресурсы лесов, сельскохозяйственного и другого сырья. В области производится треть промышленной продукции Северного экономического района. Отсюда экспортируется ежегодно промпродукции на сумму до 1,5 млрд. американских долларов – больше, чем из любого другого северного региона.

Информационной базой исследования послужили данные Госкомстата России и Вологодского областного комитета государственной статистики, материалы правительства Вологодской области, отчетные данные о производственно-финансовой деятельности промышленных предприятий, результаты экспертных опросов руководителей хозяйственных субъектов. Использовались также выводы и предложения по ускорению развития промышленности, изложенные в научной литературе и в официальных документах федеральных и региональных органов власти и управления.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ И ЕЕ РЕГИОНОВ

1.1. Концепции модернизации на новом этапе рыночной трансформации российской экономики

Научное использование термина «модернизация», происходящего от французского слова *moderne* (*новейший, современный*), для оценки уровня общественного развития было начато еще в конце XIX века. Под модернизацией понималась совокупность экономических, социальных и политических изменений, претерпеваемых обществом традиционного типа в процессе его трансформации в общество современного типа. Различение этих двух типов обществ впервые наиболее последовательно обосновано Э. Дюркгеймом в работе «О разделении общественного труда» (1893 г.). По Дюркгейму общество традиционное построено путем простого суммирования однородных социальных ячеек – «кланов», т.е. «механической солидарности». Общество же современное строится на «органической солидарности», превращающей его в системную целостность, где каждый элемент выполняет собственную неповторимую функцию. Процесс разделения функций (разделение общественного труда) сообщает современному обществу внутреннюю динамику, которой принципиально лишено общество традиционное. Неявное предположение Дюркгейма о том, что только западные общества достигли эпохи «современности», нашло свое развитие в исследованиях М. Вебера. Правда, в них он не давал оснований полагать, что для не западных традиционных обществ открыта подобная же перспектива.

Однако наследие классиков по вопросам общественной модернизации с 50-х годов XX века нашло переосмысление, связанное с теоретическим обслуживанием политики Запада по отношению к развивающимся странам. Прежде всего – как предупреждение возможности социалистического решения в них актуальных внутренних проблем (голода, болезней, неграмотности и т.д.). Тогда американские экономисты и социологи предложили

теорию (точнее – набор теорий) социальной модернизации в качестве стратегии ликвидации недоразвитости. Основной акцент при этом был сделан на индустриализацию экономики, в ходе которой происходит радикальное преобразование всех структур традиционного общества. «Аспект индустриализации, – писал *Д. Алтер*, – столь могущественен по своим последствиям, что изменяет недееспособные социальные институты и обычаи с помощью создания новых ролей и способов социального действия, основанных на использовании машины» (цит. по [92]).

Заметим, что в течение 50–70-х годов в СССР и других европейских странах социалистического лагеря была создана достаточно развитая индустриальная система, демонстрирующая высокие темпы экономического и социального роста. Кризисные явления этой системы со всей очевидностью стали проявляться лишь с 1980-х годов. В западных же странах с 70–80-х годов начался переход от индустриального к постиндустриальному общественному устройству. Это резко продвинуло модернизационные теории. Концепция модернизации в конечном счете превратилась в обоснование некоей общей модели глобального процесса цивилизации, суть которой – в описании характерных черт и направлений перехода к рациональному обществу в результате научно-технического прогресса, социально-структурных изменений, преобразований нормативных и ценностных систем [83]. В становлении теории данной модели большую роль сыграли работы *Е. Донара*, *Я. Корнаи*, *С. Кузнеця*, *Г. Мюрдаля*, *У. Ростоу*, *Р. Солоу*, *М. Фридмана*, *Р. Харрода*, *Й. Шумпетера*. Базовые понятия этих глобальных концепций модернизации могут продуктивно использоваться для анализа процессов посткоммунистической трансформации на постсоветском пространстве, а также для реструктуризации модернизационного процесса в современной России.

Прежде всего обратим внимание на то, что в современных зарубежных и отечественных концепциях модернизации экономики рассматриваются два основных ее типа.

Первый тип – это оригинальная, спонтанная модернизация, характерная для стран, переживших переход к рациональным общественным структурам в результате постепенного, длительного развития внутренних процессов (Англия, США и др.).

Второй тип – вторичная, отраженная модернизация, характерная для стран, по тем или иным причинам отставших в своем развитии и теперь, за счет широкого использования опыта передовых государств, пытающихся догнать их по уровню и качеству жизни. Это своего рода «осовременивание вдогонку». Данный тип еще называют «догоняющей» модернизацией. Тип «догоняющей» модернизации, по мнению многих отечественных и зарубежных экономистов, и есть преимущественно тот путь, по которому в обозримой перспективе предстоит пройти России.

Вместе с тем нельзя не согласиться с позицией *В.А. Мау*, полагающего, что имеется существенное различие модернизационных преобразований, которые решались в нашей стране в прошлом столетии и решаются в современной обстановке. Тогда стоял вопрос о «догоняющей» индустриализации, а в настоящее время ключевая проблема развития российского общества заключается в решении задач «догоняющей» постиндустриализации. «Именно сокращение и преодоление отставания от наиболее развитых стран мира, – подчеркивает В.А. Мау, – может и должно стать центральной идеей, объединяющей наше общество, его элиту и различные группы интересов» [64].

Прав В.А. Мау и в том, что в современную эпоху мирового экономического роста есть по крайней мере три аспекта «догоняющего» развития в его историческом контексте. Во-первых, «догоняющая» страна должна не просто развиваться, но развиваться быстрее передовой. Недостаточно воспринимать и адаптировать достижения последней, поскольку такой путь, в лучшем случае, позволит не увеличивать разрыв. А надо искать и находить способы (институты, механизмы) ускорения движения, неизвестные развитой стране. Во-вторых, «догоняющее» развитие предполагает проведение глубоких структурных реформ, выделение передовых отраслей и секторов на данной фазе экономического состояния общества. И в-третьих, характеристики отставания существенно различаются на разных этапах технологического развития той или иной страны. В постиндустриальном обществе, уже на самых ранних этапах его становления, на первый план выходят показатели, характеризующие развитие технологий, темпы обновления производства, уровень развития социальной сферы (образования, здравоохранения и т.д.) и вообще сферы услуг.

Причем определяющее значение в воспроизводственных аспектах экономики имеет совершенствование ее технологической структуры. Именно с этим связаны ключевые вопросы модернизационных преобразований.

Теоретические положения на этот счет в отечественной науке наиболее развернуто представлены *С.Ю. Глазьевым*. Еще в начале 90-х годов им предложен принципиально новый подход к проблеме, который был развит в последующих его трудах, а также в работах, написанных в соавторстве с *Д.С. Львовым* и рядом других ученых [10, 59].

В них отмечается, что основу воспроизводственной структуры экономики под воздействием научно-технического прогресса составляет технологический уклад. Этот компонент представляет собой совокупность технологически сопряженных производств: от добычи природных ресурсов и профессиональной подготовки кадров до непроеизводственного потребления. Он сохраняет свою целостность в процессе развития. Исходя из такого представления технологической структуры экономики, ее динамика может быть описана как процесс развития и последовательной смены технологических укладов. Развитие предшествующего этапа формирует материально-технические условия для становления следующего. Зарождение нового технологического уклада происходит в недрах старого, и в своем дальнейшем развитии он приспособливает производства, сложившиеся в ходе предыдущего этапа научно-технического прогресса, к потребностям технологических процессов, составляющих его ядро.

При этом отношения между одновременно существующими укладами противоречивы: старые и новые уклады неизбежно конкурируют между собой за обладание ограниченными ресурсами. Формы конкуренции и результаты, к которым она ведет, определяются всей системой действующих в экономике механизмов. Важно, чтобы они обеспечивали ускоренный выход нового технологического уклада в фазу роста.

Опираясь на статистические данные, оценки долгосрочных тенденций технико-экономического развития промышленных стран в последнее столетие, *Д.С. Львов* и *С.Ю. Глазьев* выделяют пять последовательно доминировавших и сегодня существующих технологических укладов [59].

История первого из них началась еще в конце XIX века. Его ядро – электроэнергетика и электротехническое машиностроение, автомобилестроение, неорганическая химия. Распространение этого уклада сопровождалось механизацией основных технологических процессов, важнейшим конструкционным материалом была сталь и изготовленный из нее прокат, основным энергоносителем – уголь, главным видом сухопутного транспорта – железнодорожный. В системе информационных коммуникаций преобладала телефонная связь. Производства были ориентированы на использование универсального оборудования, низкоквалифицированной (по современным понятиям) рабочей силы.

Второй технологический уклад формируется к концу 30-х годов XX века. Его основу составили промышленность органического синтеза и сопряженные с ней машиностроительное производство, авиационная и радиотехническая промышленность. Главное место в структуре перевозок занял автомобильный транспорт. Для этого этапа характерна комплексная механизация и автоматизация многих технологических процессов, переориентация производства на специализированное оборудование. Получает развитие телевизионная система массовых коммуникаций. Становится массовым среднее образование, на качественно более высокий уровень поднимается квалификация занятых и культура производства. К середине 70-х годов этот уклад в развитых капиталистических странах достигает своего расширения.

Третий уклад формируется путем широкой комплексной автоматизации производственных процессов на базе развития электроники, микропроцессорной техники, глубокой специализации производства. При нем происходит промышленное освоение материалов с заранее заданными свойствами.

Четвертый технологический уклад бурно развивается с 80-х годов. Его база – широкое применение биотехнологий, усовершенствованная система массовых коммуникаций, использующая вычислительные сети и космические системы связи.

Пятый уклад начал формироваться в передовых странах Запада к концу XX столетия. Он связан с созданием транснациональных информационно-аналитических систем, супермощных вычислительных средств, развитием геномной инженерии, миникомпьютеризацией сферы услуг, интеллектуализацией всей хозяйственной жизни.

Планово-распределительная система СССР на долгие годы задержала эволюционный переход страны к новым технологическим укладам. «Характерным для советской экономики, – отмечает академик Д.С. Львов, – было вовлечение огромного количества народнохозяйственных ресурсов в продолжающееся расширенное воспроизводство первого технологического уклада. Новые технологические уклады не получили ресурсной подпитки в необходимых для их становления и развития объемах. Поэтому распространение составляющих их технологических систем происходило темпами, значительно уступавшими продемонстрированным ведущими капиталистическими странами. Анализ показал, что уровень развития производств второго ТУ в экономике СССР к середине 80-х годов соответствовал уровню США начала 60-х годов... К пятому технологическому укладу в ту пору даже не приступали» [59]. Стало окончательно ясно, что советская система хозяйствования проигрывает капиталистической системе, и прежде всего по таким важнейшим параметрам эффективности, как производительность, фондоотдача, ресурсоемкость конечного продукта, качество и конкурентоспособность выпускаемой продукции. Централизованная система распределения ресурсов блокировала возможность эффективного межотраслевого перелива капитала, формирования наукоемких секторов экономики, создания устойчивых стимулов для развития инновационной сферы.

Однако и взятый в 90-х годах курс на трансформацию экономики России в рыночную систему на начальном этапе не был направлен на развитие технологических укладов более высокого уровня. Реальная иерархия приоритетов последних лет складывалась в таком порядке: 1) институциональные реформы; 2) макроэкономическая стабилизация; 3) эффективность производства; 4) экономический рост и повышение уровня жизни. При этом основные усилия сосредоточивались на достижении первых двух позиций. Цели эффективности производства были принесены в жертву институциональным реформам (в первую очередь – приватизации). Цели экономического роста подменены задачами макроэкономической стабилизации, среди которых доминировала установка на снижение инфляции, причем главным образом монетаристскими методами. Результатом указанной иерархии

явились существенные изменения в институциональном устройстве общества и некоторые позитивы в деле макроэкономической стабилизации, с одной стороны, и, одновременно, длительное снижение эффективности и масштабов производства, осложнение социальных проблем – с другой.

Экономический механизм российских реформ прошедших лет способствовал сохранению потенциала и относительно устойчивому функционированию ресурсодобывающих отраслей и подотраслей первых технологических переделов (металлургия, производство минеральных удобрений, химическая промышленность, лесопереработка). Обрабатывающие же отрасли (в первую очередь машиностроение), являющиеся основой высокотехнологичной и наукоемкой продукции, подверглись масштабному сжатию. И если, по экспертным оценкам, ныне в общем мировом объеме на долю четвертого технологического уклада приходится 52–55% наукоемкого сектора промышленности, на долю пятого уклада – более одной трети, то в российском машиностроении 32% продукции относится ко второму и третьему укладу. За период 1992 – 1998 гг. доля пятого технологического уклада в структуре машиностроительной продукции России снизилась в 1,6 раза, в то время как доля второго и третьего укладов возросла в 1,4 раза [59].

Есть немаловажные объективные причины этих негативных проявлений. И прежде всего то, что, с одной стороны, российские рыночные институты складываются под влиянием перекосов, вызванных скоротечностью переходного периода, а с другой – определяются общемировыми смещениями интересов бизнеса из среды реального сектора в сектор финансовый. Это во многом определило в России негативную динамику валового внутреннего продукта, инвестиций и других важнейших макроиндикаторов, в том числе и связанных с модернизационными процессами в промышленности. Но коренные национальные интересы требуют действий, радикально меняющих эту динамику.

В этой связи понятие «модернизация экономики» в последнее время и в научных трудах, и в официальных документах стало привязываться к процессам, осуществляемым в нашей стране и других государствах с переходной экономикой. Модернизация все чаще рассматривается как своего рода этапная конкретизация

проводимых в них рыночных трансформаций. В таком подходе, применительно к российской действительности, есть ряд методологических, методических, организационных достоинств. Во-первых, он позволяет конкретизировать взаимосвязи целей нового этапа реформ с используемыми факторами преобразования экономики. Во-вторых, создает возможность более структурировать дальнейшее содержание реформ в стране, последовательность шагов и источников их реализации. В-третьих, повышает гарантированность включения в действие целевых ориентиров, мотивов и факторов, способных устойчиво изменять ситуацию в отечественной экономике и на деле модернизировать ее. И наконец, подобный подход оберегает от повтора ошибок недавнего прошлого, особенно в концептуальном плане.

Принципы рассмотрения модернизации как особого этапа рыночного реформирования российской экономики в теоретико-методологическом плане были впервые последовательно проведены в монографическом труде «Россия – 2015: оптимистический сценарий», выполненном коллективом Института экономики РАН, при поддержке Московской межбанковской биржи, под руководством академика *Л.И. Абалкина* [110]. В названной монографии этап модернизации рассматривается в качестве последующего за этапом стабилизации экономики. В работе также сжато изложены ключевые вопросы изменения механизмов роста, выстраивания приоритетов и логики модернизационных преобразований в России.

Но наиболее развернуто концептуальные проблемы модернизации экономики как нового этапа рыночных трансформаций в общероссийском масштабе были представлены в работе, выполненной в 2000 году коллективом научных сотрудников Института народнохозяйственного прогнозирования РАН по заказу Центра стратегических разработок [135].

«Модернизация, – подчеркнуто в ней, – является не столько целью, сколько средством формирования новой модели российской экономики, располагающей потенциалом долгосрочного экономического роста и возможностями в будущем решать задачи повышения уровня жизни, достижения эффективности и конкурентоспособности экономики, сохранения целостности и обеспечения безопасности страны». Сложнейшая проблема модернизации

российского общества, отметили далее авторы, состоит в нарушении баланса и эффективной сопряженности между основными направлениями модернизации, в фактической разорванности всего пространства модернизации. Поэтому первоочередная задача модернизации заключается в создании механизмов синхронизации и согласования системных изменений в нашем обществе. Ядром такого механизма является система национальных интересов, ценностей и приоритетов развития. Национальные интересы России, как и любого цивилизованного государства, включают: 1) обеспечение достойных условий жизни всем гражданам страны; 2) создание условий для развития и улучшения жизни будущих поколений; 3) гарантии независимости и безопасности личности и государства; 4) отстаивание интересов страны, ее граждан, союзников и лиц, имеющих российские корни в любой точке земного шара. Что касается системы ценностей, то, по мнению указанных авторов, их иерархия не может ограничиваться лишь демократическими атрибутами гражданского общества и традиционными ценностями российской культуры. В этой иерархии высокое место необходимо отвести ценностям, связанным с уровнем и качеством жизни, экономическим ростом, а также с технологическим прогрессом в производстве.

Творческий коллектив сотрудников Института народнохозяйственного прогнозирования подчеркивает, что для решения этих задач необходимо систему властных приоритетов (по крайней мере, на ближайшие пять лет) выстроить в порядке, обратном по отношению к фактически действовавшему: 1) экономический рост и повышение уровня жизни; 2) эффективность производства; 3) макроэкономическая стабилизация; 4) институциональные реформы. А в дальнейшем (за пределами 2005 г.) задачи повышения эффективности производства должны переместиться на первое место.

В последующем в своей работе ученые ИНП РАН подробно останавливаются на содержательной стороне модернизационных преобразований отечественной экономики. В качестве важнейших они выделяют аспекты структурно-технологических изменений в производстве, инвестиционной и инновационной политике.

Реализация технологической компоненты, по определению авторов, должна основываться на обновлении производственного

аппарата и ускоренном продвижении к высшим технологическим укладам. Эта деятельность базируется на формировании целенаправленной структурно-инвестиционной политики, включающей следующие основные элементы:

- ликвидацию определенной, наименее эффективной, части производственного аппарата;
- существенное обновление производственного аппарата за счет не только роста инвестиций, но и резкого увеличения масштабов выбытий устаревших неэффективных основных фондов;
- создание контура воспроизводства качественных (в первую очередь инвестиционных) ресурсов, включающего программные документы инвестиционной поддержки ряда секторов экономики (инвестиционное машиностроение, угольная промышленность).

Модернизация в сфере инноваций должна включать в себя формирование системы управления непрерывным инновационным процессом и комплекс мер как на государственном (макроуровень), так и локальном (отдельные хозяйствующие субъекты) уровнях. При этом разработанные мероприятия необходимо тесно увязывать с федеральной инновационной научно-технической политикой, обосновывающей цели (построение на основе технологического прогресса постиндустриального информационного общества), основные направления (приоритетное развитие науки и техники, создание непрерывного инновационного научно-технического процесса) и характер дальнейшего развития Российской Федерации.

Первоочередной задачей в институциональной сфере модернизационных преобразований, считают авторы, является создание новой системы кооперационных связей, направленной на снижение транзакционных издержек в экономическом секторе. Решение указанной проблемы видится в формировании крупных, конкурирующих между собой стратегических посредников, опирающихся на рыночную инфраструктуру, соответствующую современным реалиям и способствующую технико-технологическому развитию экономики.

Другая творческая попытка разработки макроконцепции модернизации российской экономики была предпринята специальным коллективом под руководством члена Государ-

ственного Совета РФ д.э.н. *В.А. Ишаева*, представившего в 2000 году в Госсовет проект «Концепции стратегического развития России до 2010 г.» [45].

Рассмотренные в этом документе подходы основаны на необходимости реализации модернизационной стратегии, базирующейся на согласовании целевых установок в области рыночных преобразований, антикризисного регулирования, структурной технологической перестройки, эффективного включения страны в мировую экономику. Базовыми предпосылками обеспечения реализации этих подходов в ближайшей и среднесрочной перспективе, по мнению разработчиков, являются:

- сохранение внутри России генерируемых в рамках российской экономики финансовых ресурсов и превращение их в главный источник спроса на отечественную продукцию;
- максимально возможное использование сохранившегося производственного потенциала;
- активизация инвестиционной деятельности для модернизации существующих и создания новых мощностей, обеспечивающих процесс расширенного производства;
- обеспечение инновационного наполнения инвестиций.

Авторы проекта отметили, что в настоящее время в российской экономике имеются необходимые для продолжения экономического подъема факторы, а именно – свободные производственные мощности, значительные предложения ресурсов производственного потребления и ищущие эффективного приложения финансовые ресурсы. Поэтому реализацию стратегии модернизационных преобразований, по их мнению, следует вести на основе сочетания и согласованного взаимодействия этих факторов роста при активизации государственного регулирования процессов модернизации.

Исследование проблемы модернизационных преобразований в сфере экономики с точки зрения оценки инвестиционных возможностей нашло отражение также в работе *Я. Кузьминова* и *А. Яковлева* [50]. По их мнению, в ближайшей перспективе преобразования в сфере модернизации должны опираться главным образом на внутренние источники инвестиций, а именно: а) существующую разницу между ценами мирового и внутреннего рынка

на сырьевые ресурсы; б) нелегально экспортированный национальный капитал; в) сбережения населения в наличной иностранной валюте. В качестве неотложных мер по активизации процессов инвестирования авторы выделяют: реструктуризацию накопленной просроченной задолженности предприятий бюджету и внебюджетным фондам; совершенствование процедур банкротства и создание механизмов, препятствующих новому накоплению задолженности; обеспечение эффективного раскрытия информации об акционерных обществах и регламентацию деятельности аффилированных лиц; пресечение любых форм уклонения от уплаты налогов; реформу естественных монополий с введением жесткого государственного контроля за формированием их издержек. Реализация перечисленных мер, на взгляд авторов, создаст необходимые предпосылки для улучшения общего инвестиционного климата. Вместе с тем они не будут являться достаточными условиями для успешной модернизации экономики. Наряду с ними необходима разработка конкретных мер в отдельных отраслях или группах отраслей, реализуемых в определенной последовательности с учетом ресурсных ограничений бюджета. В целом модернизация экономики должна осуществляться только при наличии регулирующей и координирующей роли государства. Основой для координации при этом могут быть индикативные планы экономического развития, формируемые и корректируемые правительством в ходе регулярных консультаций с представителями бизнеса. Подобные планы, разработанные для отдельных отраслей или секторов экономики, дают действующим предприятиям и частным инвесторам информацию о намерениях правительства, а также определенные базовые ориентиры и приоритеты промышленной политики.

Во всех вышеперечисленных подходах примат в модернизации отдается государственным органам.

Сторонникам государственного дирижизма в модернизации возражают отечественные экономисты либеральной ориентации. Речь идет прежде всего о концепциях, предложенных в трудах Института экономики переходного периода, выполненных под руководством *Е.Т. Гайдара* [111], и трудах Института экономического анализа, выполненных под руководством *А.Н. Илларионова* [23, 24].

Решение проблем модернизации эти исследователи видят в преодолении интервенционистской и популистской государственной политики. Они приводят многочисленные аргументы в доказательство необходимости последовательного проведения либеральной экономической политики. Именно она, по их мнению, обеспечит резкое повышение стимулирования предпринимательской деятельности, создание благоприятных условий для активизации инвестиционных процессов. Для этого нужно быстрее формировать систему эффективных экономических институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

В представленном в конце 2002 года в рамках проекта Фонда комплексных прикладных исследований «Ускоренный экономический рост» докладе А.Н. Илларионова ключевая формула выглядит так: сокращение государственных расходов в ВВП; снижение налогов; бездефицитный бюджет; отказ от внутренних и внешних государственных заимствований; жесткий контроль за тарифами и издержками естественных монополий и их реформирование; сокращение масштабов госрегулирования [3].

Как известно, на основе разнообразных научных разработок Правительство России подготовило и утвердило программный документ «Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» [87]. В нем проблемы модернизационных преобразований в стране выделены в специальный раздел.

В разделе декларируются следующие цели отечественной модернизации: создать благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат; осуществлять предсказуемую и стимулирующую рост макроэкономическую политику, обеспечив структурную перестройку экономики и др. Причем структурная перестройка подразумевает: переход от поддержки неэффективных предприятий к развитию инфраструктуры; обеспечение мобильности рабочей силы; поддержку новых (прежде всего инновационных и информационных) секторов; стимулирование реструктуризации и реформирования предприятий, естественных монополий; нацеленность дальнейшей приватизации на структурную перестройку экономики; стимулирование расширения экспорта путем постепенного увеличения выпуска продукции обрабатывающих отраслей, особенно высокотехнологичных.

Однако оценка отечественным научным сообществом этих программных направлений деятельности Правительства РФ не была единодушной. Так, д.э.н. *В.И. Кушлин* сразу же после опубликования «Основных направлений...» заметил: «Набор мер выглядит довольно насыщенно, но его результативность будет зависеть от того, насколько в действительности он выдержит содержание модернизации как наполнения ее инновационными процессами, нацеленными на экономический рост и повышение благосостояния народа в целом... Изучение раздела модернизации и всей программы не убеждает, что делается именно такой поворот в экономической политике. Цели и средства реформ не выстроены в направлении достижения конечной эффективности...» [51].

В.И. Кушлин изложил свое представление об условиях, обеспечивающих успешное решение задач модернизации. «Как свидетельствует мировой опыт, – пишет ученый, – она заключена в использовании творческого потенциала людей и в последовательном инновационном подходе к экономическому развитию».

Критику, высказанную *В.И. Кушлиным* относительно макроэкономических подходов к модернизации, поддержали экономисты, специализирующиеся на проблемах микроэкономики. Так, *Ю. Любимцев* и *Э. Каллагов* обратили внимание на то, что в «Основных направлениях...» в определении содержания модернизации «лежат правовые и организационные отношения и не затронуты проблемы модернизации предприятий как основного звена производственно-экономической системы страны». Наиболее же существенным для большинства российских предприятий являются: застойность в обновлении основного капитала; дефицит оборотных средств, в том числе денежного капитала; убыточность и неплатежеспособность, неликвидность и финансовая неустойчивость; слабая инновационная деятельность в сфере технологий, качество и конкурентности продукции; «моральное» устаревание кадрового обеспечения; отсталость управленческих и информационных структур и подразделений. Авторы подробно излагают свое видение быстрее решения этих проблем на отечественных предприятиях [62].

Однако, применительно к нашему исследованию, важно использовать критические замечания и ценные предложения

ученых и практиков для разработки полноценной содержательности предстоящих модернизационных преобразований, направлений и механизмов их практического осуществления.

И здесь важнейшее значение приобретает разработка стратегии территориального развития страны, в которой регионы Европейского Севера играют первостепенную роль по ряду ключевых позиций модернизации общенационального экономического пространства.

1.2. Проблемы модернизации промышленности регионов Европейского Севера

В мировом сообществе Россия рассматривается преимущественно как северная страна. Это полностью относится к ее азиатской части и в значительной мере – к европейской.

Северность, будучи совокупностью специфических черт жизни населения и хозяйства, ярко проявляется в таких характеристиках, как-то: низкие температуры воздуха, большая продолжительность зимнего периода, низкий радиационный баланс, огромные размеры слабоосвоенных пространств, очаговость расселения населения, большие расстояния и повышенные транспортные затраты, более высокая удельная стоимость общественного воспроизводства, особые ритмы и режимы экономических процессов. Инженерный смысл северных черт обозначается технико-климатическим потенциалом, который рассматривается на основе сведений об условиях эксплуатации машин и механизмов. Социально-экономический аспект северности измеряется с помощью коэффициентов удорожания жизни и производимой здесь продукции [52].

Комплексным является подход, включающий интеграцию как природных, так и социально-экономических показателей. Примером тому служит оценка дискомфортности проживания. По этому критерию Север России разделяется на четыре зоны: абсолютно дискомфортную, экстремально дискомфортную, дискомфортную и относительно дискомфортную. Первые три зоны дискомфортности почти полностью совпадают с официально выделенными районами Крайнего Севера, четвертая зона – пограничная с ними.

К первым трем зонам относятся территории Мурманской и Архангельской областей, республик Коми и Карелия. Доминирующим типом освоения в этом секторе выступает сырьевой тип хозяйствования [20, 121].

В соответствии с исследованиями, выполненными в Вологодском НКЦ РАН путем использования критериев северности [27], Вологодская область относится по большинству показателей к зоне относительной дискомфортности проживания. Но она имеет историю более раннего хозяйственного освоения, здесь более высок уровень первых переделов сырья и обрабатывающей деятельности.

В целом все названные административно-территориальные образования, являющиеся ныне согласно Конституции 1993 г. субъектами Российской Федерации, до недавнего времени рассматривались в общероссийском анализе, прогнозировании и социально-экономических обоснованиях перспектив развития как Северный экономический район. По нашему мнению, значимость такого подхода не только сохраняется, но и возрастает в связи со спецификой факторов, влияющих на состояние и развитие этих регионов.

В самом общем подходе указанные факторы распределяются на две группы. Прежде всего – это комплекс возможностей эффективного хозяйствования. Они включают в себя, с одной стороны, природные, естественные ресурсы (недра, земли, воды, флору, фауну, климат, ландшафт и т. д.), а с другой – все, что создано людьми (города, поселки, села, транспортные коммуникации, производственные предприятия и сферы услуг, трудовые ресурсы, культурно-историческое наследие и традиции). Вторая большая группа факторов – это комплекс ограничений эффективного хозяйствования. Сюда относятся экономические, экологические и демографические ограничения, конкуренция со стороны других регионов, организация управления, насыщенность информационных потоков, отношение сложившегося менталитета населения к социально-экономической ситуации и т. п. Остановимся подробнее на наиболее значимых для нашей темы факторах.

Из данных табл. 1.1. видно, что регионы Европейского Севера, занимая 8,6% территории России, вбирают в себя в настоящее

Таблица 1.1

Регионы Европейского Севера в территории и населении Российской Федерации (на 1 января 2002 г.)

Регион	Территория, тыс. кв. км	Население, тыс. чел.	Удельный вес в Российской Федерации, %	
			в территории	в населении
Республика Карелия	180,5	756	1	0,5
Республика Коми	416,8	1 117	2,4	0,8
Архангельская область (с Ненецким автономным округом)	587,4	1 429	3,4	1
Вологодская область	145,7	1 301	0,9	0,9
Мурманская область	144,9	978	0,9	0,7
Итого по этим регионам	1 475,3	5 581	8,6	3,9

Источник: Социально-экономические показатели регионов Северо-Западного федерального округа. За 1995 – 2001 гг. Стат. сб. / Сыктывкар: Госкомстат России; Госкомстат Республики Коми, 2002. – С. 5, 13, 16.

время только 3,9% общей численности ее населения. Число жителей, приходящихся на один квадратный километр территории, здесь колеблется от 2,4 человека (Архангельская область) до 9,0 человека (Вологодская область). В среднем оно составляет 3,8 человека, что более чем в два раза ниже общероссийского показателя – 8,5 человека.

Но значимость Европейского Севера определяется прежде всего тем, что это крупная природно-ресурсная кладовая, относительно близко расположенная от центральных районов страны и лучше освоенная, чем Азиатский Север.

Здесь находятся большие запасы руд, содержащих железо, никель, кобальт и другие металлы. Север является единственным поставщиком сырья для суперфосфатной промышленности Европейской части. Располагает значительными запасами энергоносителей. В Северном экономическом районе расположено 9,5% лесов России.

Незамерзающие порты западного сектора Арктики образуют широкие внешнеторговые ворота в Европу. Отсюда начинается кратчайшая внутренняя водная коммуникация – Северный морской путь, роль которого будет возрастать в связи с потерей Россией ряда прежних сырьевых баз и морских портов, усложнением и удорожанием транспортных связей с восточными районами страны.

Расположенные на Европейском Севере военно-морские базы, оборонно-техническая инфраструктура (космодром Плесецк и др.) определяют его военно-политическое значение.

Север выступает, таким образом, как стратегический и хозяйственный резерв России, ее важнейший геополитический плацдарм. И не только в национальном, но и в мировом масштабе.

Характерно, что многие из этих обстоятельств обусловили и то, что кризисные процессы постсоветской трансформации в промышленности северных регионов проявились меньше, чем в среднем по стране. А их доля в общероссийском объеме промышленного производства даже возросла.

Таблица 1.2

Производство промышленной продукции в регионах Европейского Севера РФ в 2001 году

Регион	Объем промышленной продукции, тыс. руб. (в текущих ценах)	Удельный вес в %		
		в общероссийском объеме	в Северо-Западном федеральном округе	в Северном экономическом районе
Республика Карелия	28 707	0,5	5,1	10,2
Республика Коми	68 499	1,2	12	24,4
Архангельская область	43 512	0,7	7,6	15,5
Вологодская область	88 186	1,5	15,5	31,5
Мурманская область	51 490	0,9	9	18,4
<i>Итого по этим регионам</i>	<i>280 394</i>	<i>4,8</i>	<i>49,3</i>	<i>100</i>

Источник: Социально-экономические показатели регионов Северо-Западного федерального округа за 1995 – 2001 гг.: Стат. сб. / Сыктывкар: Госкомстат России; Госкомстат Республики Коми, 2002. – С. 86.

Как свидетельствуют данные таблицы 1.2, в 2001 году в регионах Европейского Севера было выпущено 4,8% объема промышленной продукции России. В Северо-Западном федеральном округе доля промышленного производства северных регионов достигла почти половины. На душу населения в регионах Европейского Севера в 2001 году произведено промышленной продукции 49,5 тыс. руб. (в текущих ценах) против 40,5 тыс. руб. в среднем по стране. В 2001 году в регионах Европейского Севера было добыто 17,4% железных руд, произведено 15,8% стали от общероссийского уровня, 11,5% минеральных удобрений, 7,1% синтетического аммиака, 7,1% каменного угля, вывезено 29,4% древесины, выпущено 23,3% пиломатериалов, 20,3% древесностружечных и 22,9% древесноволокнистых плит, 25,3% клееной фанеры от общего объема в Российской Федерации.

Однако абсолютные объемы промышленного производства здесь пока еще не достигли дореформенного уровня. Другой тенденцией явилось то, что спад производства в северной промышленности сопровождался структурными сдвигами, которые характеризуются увеличением удельного веса сырьевых и других профильных отраслей при одновременном резком снижении объемов и доли легкой и пищевой отраслей, производства трудоемких товаров народного потребления, а также обслуживающих и вспомогательных производств.

В рамках настоящей работы, к сожалению, нет возможности подробно останавливаться на всем текущем комплексе проблем «северной» промышленности. Отметим главное: ускорение промышленного роста и наращивание эффективности индустрии северных регионов – одно из ключевых звеньев модернизации экономики России на новом этапе рыночных трансформаций.

И это все более осознается не только научным сообществом страны, но и органами власти и хозяйственного управления в стране. В последние годы прилагаются значительные усилия по формированию целей стратегического комплексного развития Европейского Севера и механизмов их реализации. В 2001 году эти вопросы нашли отражение в доктрине развития Северо-Запада России, подготовленной Фондом «Центр стратегических разработок Северо-Запада» [20]. В апреле 2002 года состоялось совместное заседание Экспертного Совета по экономическому развитию и инвестициям при Полномочном представителе Президента РФ в СЗФО и Координационного совета Ассоциации экономического взаимодействия «Северо-Запад». В нем приняли участие руководители регионов, ученые и специалисты Северо-Западного федерального округа. По итогам заседания подготовлен проект «Основных направлений стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2015 года» [88].

В документе подчеркивается, что перспективы развития, которые разворачиваются на Европейском Севере, будут и в дальнейшем связаны с движением к новым сырьевым ресурсам. Это: освоение нефтегазовых месторождений в Республике Коми и Ненецком АО, добыча углеводородного сырья в Баренцевом море, разработка полезных ископаемых (угля, руд цветных и черных

металлов в Мурманской и Архангельской областях, Карелии, Воркуте), добыча алмазов в Архангельской области. Это также интенсификация использования обширных лесосырьевых ресурсов. Вместе с тем в документе аргументированно доказывается, что важнейшее значение для модернизации промышленности Европейского Севера будет иметь реализация стратегий сокращения издержек и развития транзитных инфраструктур.

Проект «Основных направлений ...» в настоящее время находится в стадии обсуждения. После его окончательного принятия он, несомненно, будет способствовать ускорению модернизационных процессов промышленности республик и областей Европейского Севера.

С другой стороны, в последние годы в этих регионах разрабатываются и принимаются к реализации собственные концептуальные и программные документы о перспективах социально-экономического развития, в том числе и специально по развитию промышленности и ее ведущих отраслей. Назовем среди них такие, как: «Концепция социально-экономического развития Республики Карелия – до 2010 года», «Стратегия экономического развития Мурманской области на период до 2015 года».

Анализ этих документов показал, что они обладают целым рядом достоинств. В них:

- дается характеристика основных тенденций пореформенного периода и современного состояния промышленности регионов;
- излагаются возможные сценарии промышленного развития с учетом реальных условий и ресурсов саморазвития;
- определяются целевые ориентиры, поэтапные задачи осуществления модернизационных преобразований, предлагаются варианты распределения ресурсов, соответствующие намеченным этапам модернизации;
- описываются условия, при которых возможно создание основ эффективного функционирования промышленности регионов.

Что касается логики проанализированных документов, то она укладывается в три блока.

Первый блок – информационно-аналитический. В нем даются оценки исходной ситуации и общая характеристика состояния промышленности, обоснование причин, обусловивших современную ситуацию, описание проблем развития основных отраслей промышленности и ресурсных возможностей ускорения ее развития.

Второй блок – целевой. Он направлен на формирование целей и задач модернизации экономики. Определение целевых ориентиров, как правило, проводится в соответствии с выбранными сценариями (моделями) развития, а также этапами осуществляемых преобразований (долгосрочный, среднесрочный, краткосрочный периоды).

Относительно отраслей и отдельных хозяйствующих субъектов в качестве основных стратегических направлений развития рассматриваются:

- активно-поступательная стратегия, направленная на использование нововведений в качестве конкурентного преимущества на определенном рынке (регионе), но сопряженная со значительным риском;
- умеренно-поступательная стратегия, предполагающая «следование за лидером», но со значительно меньшим уровнем риска;
- оборонительная стратегия, ориентированная на сохранение достигнутых отраслью и предприятием позиций.

Третий блок – реализационный. В нем раскрываются методы регулирующих воздействий и формы их реализации в системе регионального управления промышленностью. Обычно при этом выделяются две группы управленческих действий. Первая группа – методы ресурсного характера, предполагающие предоставление хозяйствующим субъектам воспроизводственных ресурсов в целях решения задач модернизационного развития. По характеру своего воздействия данная группа методов подразделяется на прямые и косвенные. При прямых – государственные органы активно участвуют в финансировании вложений, направленных на совершенствование структуры и повышение уровня технико-технологической базы промышленности. При косвенных – государственные органы управления через финансовые (налоговые, кредитные и др.) инструменты создают более благоприятный экономический климат для проведения модернизационных преобразований. Вторая группа методов – институциональные. Они направлены на формирование соответствующей правовой и организационно-экономической среды, и в частности на упорядочение отношений собственности, административно-экономическое регулирование, создание и поддержку новых организационно-правовых форм. В качестве важнейшего направления реализации модернизационных действий рекомендуется использование

индикативного планирования, которое носит рекомендательный характер, но позволяет установить конкретные хозяйственные ориентиры и этапы их достижения. При этом необходимым элементом индикативного планирования рассматривается программно-целевой метод, с помощью которого определяется последовательность действий и их предназначение, а также производится выбор альтернативных вариантов развития с достижением запрограммированных результатов.

Этот программный алгоритм, включающий информационно-аналитический, целевой и реализационный блоки, несомненно является серьезным продвижением в научном обосновании и повышения эффективности практической деятельности по модернизации северной индустрии. Более того, на основе уже накопленного опыта модель разработки и реализации программ модернизации промышленности северных регионов может быть представлена схемой, изображенной на рис. 1.

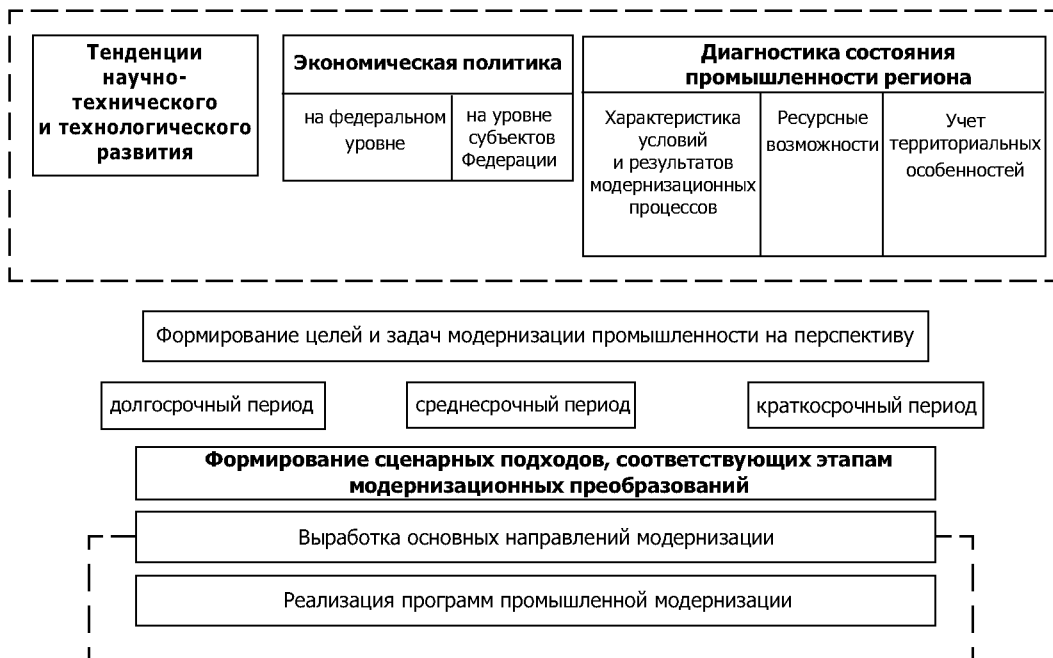


Рис. 1. Модель разработки и реализации программ модернизации промышленности региона

Однако анализ концепций, программ, проектов перспективного развития промышленности северных регионов показал, что в них имеется ряд пробелов и недостатков.

Во-первых, анализ стартовых условий развития не носит стратегического характера, не выявляются факторы торможения, снижающие эффективность промышленности и производства.

Во-вторых, в концепциях слабо представлены механизмы укрепления инвестиционного потенциала для решения задач модернизации.

В-третьих, в документах недостаточно внимания уделяется использованию региональных резервов инновационного прогресса.

В-четвертых, в выполненных концепциях и программах не конкретизируются направления и формы совершенствования кадровой работы, повышения трудового и интеллектуального потенциала территорий и расположенных на них предприятий.

В-пятых, в документах практически не освещается возможный набор средств для обеспечения широкого гражданского участия и партнерства местных властей с целевыми группами в процессе разработки и реализации стратегических планов.

Скажем и о том, что отдельные разделы принятых документов не увязываются друг с другом, в них стратегические аспекты не всегда сопрягаются с тактикой реализации, что придает им черты формальности, отсутствия политической воли в выполнении поставленных задач.

Стратегия и тактика – неразрывные части экономической политики. Главное здесь – определить не только долговременную цель, но и средства ее достижения. Относительно проблемы модернизации промышленности это следующие направления работы органов региональной власти и управления:

- активизация инвестиционной деятельности в целях ускорения модернизации производственного аппарата на основе повышения уровня технологических укладов, увеличение плотности и насыщенности ими всего экономического пространства;
- модернизация в инновационной сфере, направленная на создание, с учетом достижений научно-технического прогресса, качественно новой, конкурентоспособной продукции, включая ее производство и использование;
- проведение институциональных преобразований для формирования правовой и организационно-экономической среды, способствующей реализации целей и задач модернизации промышленности северных регионов;
- модернизация в кадровой сфере на основе создания профессиональной и образовательной структуры, соответствующей требованиям, предъявляемым современным уровнем развития.

ГЛАВА 2

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Динамика производства промышленной продукции

Индустриальное развитие Вологодчины шло сначала по пути наращивания объемов промышленной переработки местной сельскохозяйственной продукции – молока, скота, льняного сырья. Затем оно было связано с увеличением заготовок леса и расширением переработки древесины. Предприятия этих отраслей относительно равномерно размещались по всей территории области. Уже в тридцатые годы в г. Соколе сложился узел глубокой переработки древесины на целлюлозу и бумагу. В 40 – 50-ые годы в г. Вологде были построены предприятия по производству станков и механизмов для лесопереработки, узлов для молочно-мясной промышленности.

Но особенно подвинуло Вологодскую область в индустриальном развитии размещение на ее территории крупных предприятий по производству продуктов металлургии и основной химии из сырья, добываемого в соседних регионах Европейского Севера. В городе Череповце, экономико-географическое и транспортное расположение которого оказалось наиболее рациональным, были построены и непрерывно наращивались с середины 50-х годов мощности черной металлургии на базе железных руд Кольского полуострова и Карелии, коксующихся углей Печорского бассейна. А вслед за ними строились и развивались предприятия по производству минеральных удобрений, в чем важнейшую роль играло расширение добычи и поставки хибинских апатитов.

В 60 – 70-ые годы темпы индустриального развития приобрели весомые значения не только в относительных, но и в абсолютных показателях. Наряду с продуктами черной металлургии, промышленности минеральных удобрений, росло производство и увеличивался выпуск продуктов глубокой переработки леса и сельскохозяйственного сырья, строительных материалов. Отличительной чертой 70 – 80-х гг. были ввод и освоение новых крупных мощностей машиностроения и металлообработки в Вологде.

Уже к концу 1980-х гг. Вологодская область вышла на первое место в Северном экономическом районе по объему промышленной продукции – на ее долю приходилось около 30%. В структуре промышленности области доминировало производство средств производства. Решающую роль при этом играл такой структуроформирующий фактор, как ввод основных производственных фондов. Их увеличение в черной металлургии, химической промышленности, машиностроении было немногим больше, чем на предприятиях, занятых производством потребительских товаров.

К тому же, в силу существования затратной хозяйственной системы, шел процесс удорожания средств производства без адекватного улучшения их качества. Система отдавала приоритет количеству. Но и по «валу» положение с середины 1970-х гг. ухудшалось. В области начали падать темпы прироста общего объема промышленной продукции. Если за пятилетие, 1971 – 1975 гг., среднегодовые темпы этого прироста составляли 6%, то в 1976 – 1980 гг. – 5,5%, в 1981 – 1985 гг. – 4,1%. В 1986 – 1990 гг. среднегодовой темп прироста промышленной продукции снизился до 1,7%. При этом физический объем производства достиг наибольшего значения в 1988 г., а с 1989 г. он стал сокращаться. Снижалась фондоотдача. Так, уже за 1981 – 1985 гг. среднегодовые темпы снижения фондоотдачи составили 2,2%, а в 1986 – 1990 гг. – 2,9%. В этот период интенсивно шло сокращение объемов обновления основных производственных фондов промышленности. Если в 1980 г. коэффициент обновления был равен 11%, то в 1990 г. – 4,9%. Все больше средств тратилось на капитальный ремонт и сохранение фондов, имевших сроки использования, превышающие рациональные нормы.

Таким образом, наиболее назревшими проблемами к началу 1990-х гг. в промышленности были:

- необходимость изменения структуры промышленного производства в пользу отраслей, выпускающих потребительские товары;
- поиск путей резкого повышения технического уровня производственного аппарата и качества продукции;
- внедрение хозяйственных механизмов, обеспечивающих усиление восприимчивости к достижениям научно-технического прогресса.

Таблица 2.1

**Динамика физических объемов производства продукции по отраслям промышленности
Вологодской области в 1990 – 2001 гг.**

Отрасли промышленности	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Промышленность в целом											
В % к предыдущему году	94	94,5	88,4	83,3	105,2	98	100,2	99,3	109	110,1	99,1
В % к 1990 году	94	88,8	78,5	65,4	68,9	67,3	67,5	67	73,1	81,1	80,4
Электроэнергетика											
В % к предыдущему году	93,6	98,6	134	94,4	103	91,8	103	104	108,3	112,8	95,2
В % к 1990 году	93,6	92,3	123,7	116,7	120,2	110,3	113,6	118,1	128,1	144,4	137,5
Черная металлургия											
В % к предыдущему году	91,1	97,3	82	80,3	112,5	106,5	101,3	97,5	106,7	107	95,8
В % к 1990 году	91,1	88,6	72,7	58,4	64,2	68,3	69,4	67,6	73,7	81,2	77,8
Химическая промышленность											
В % к предыдущему году	98	74,7	97,3	109,3	106,9	100,9	109	16,9	103,6	106,5	106,1
В % к 1990 году	98	73,2	71,2	77,9	86	86,8	94,6	107	110,9	117,3	124,5
Машиностроение и металлообработка											
В % к предыдущему году	105,8	87,7	103,4	102,6	105,8	91	91	90,1	122,9	129,1	134,1
В % к 1990 году	105,8	92,8	95,9	98,4	104,1	94,7	86,2	77,7	95,5	114,4	153,4
Лесозаготовительная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность											
В % к предыдущему году	104,6	95,7	93,3	67	92,7	78,6	108,7	103	125,5	117,36	102
В % к 1990 году	104,6	100,1	93,4	62,6	58	45,6	49,6	51	64,1	73,5	75
Промышленность строительных материалов											
В % к предыдущему году	95,9	89,9	92,5	67,8	76,7	81,9	84,7	94,9	119,8	131,5	110
В % к 1990 году	95,9	86,2	79,7	54,1	41,5	34	28,8	27,7	32,5	42,7	47
Легкая промышленность											
В % к предыдущему году	96,5	62,6	94,4	51,5	74	71,7	81,9	112,9	119,9	127,1	96,4
В % к 1990 году	96,5	60,4	57	29,4	21,7	15,6	12,8	14,4	17,3	20,9	20,1
Пищевая промышленность											
В % к предыдущему году	85,8	89	91,7	90,3	83,2	88	96,4	103,8	110,1	110,8	103,3
В % к 1990 году	85,8	76,3	70	63,2	52,6	46,3	44,6	46,3	51	55,3	57,1

Все острее становился вопрос качества экономического роста. Решение его виделось в трансформации планово-распределительной системы в рыночную экономику. Первые шаги в нее составили суть того, что в СССР называли «перестройкой», но реально этап трансформации в рыночную экономику (уже в Российской Федерации) начался с 1992 г. Его главной чертой явилась радикализация курса движения к рыночной экономике.

Анализ прошедших с того времени рыночных преобразований в промышленности Вологодского региона позволяет выделить три контура, отличающихся как своей содержательной направленностью, так и результативностью.

Посмотрим на таблицу 2.1, в которой представлена динамика изменения физических объемов промышленного производства¹ и составленный на основе ее график (рис. 2).

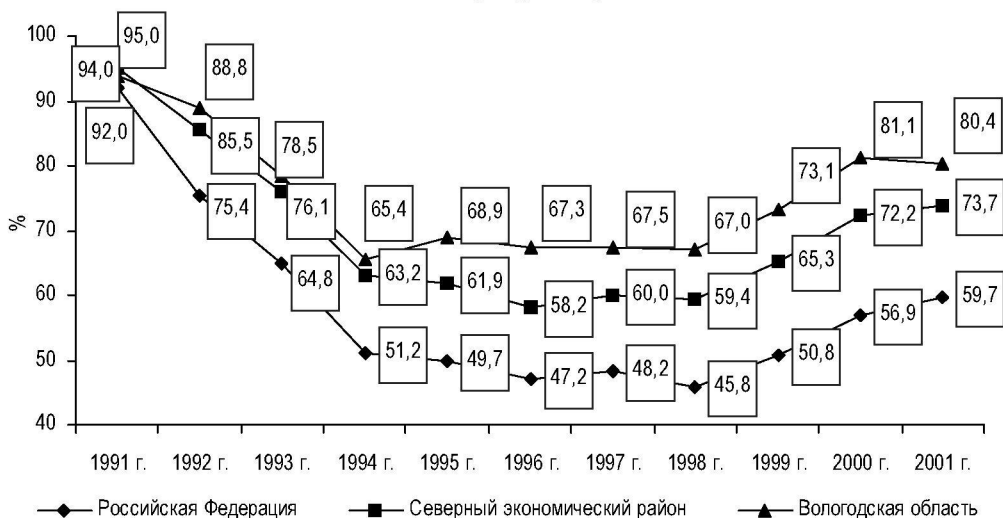


Рис. 2. Динамика физических объемов промышленного производства в Вологодской области, Северном экономическом районе и Российской Федерации (в % к 1990 г.)

Как видно из представленных данных, первый контур динамики промышленного производства области охватывает 1992 – 1994 гг., когда шли процессы децентрализации управления хозяйствующими структурами, либерализации цен, приватизации государственной собственности.

¹ В этой таблице и далее в работе, где нет специальных оговорок, используются показатели из отчетов, обзоров, официальных сборников Госкомстата России и Вологодского областного комитета государственной статистики или сделанные на их основе расчеты.

Вологодская область была одним из тех регионов, где процесс приватизации проходил ускоренными темпами. Уже к концу 1994 г. в государственной и муниципальной собственности на территории области (по данным официальной статистики) находилось только 12% промышленных предприятий.

А численность промышленно-производительного персонала в них составляла лишь 5% от общеобластной. Удельный вес этих предприятий в общем объеме промышленного производства достигал 3%. 87% промышленной продукции производилось акционерными обществами и товариществами и другими предприятиями смешанной собственности и 10% продукции – на предприятиях частной собственности [27].

Предоставление предприятиям права установления цен на продукцию с сохранением механизмов затратного ценообразования привело к росту инфляции издержек, перенесению ее на потребителей. Платежеспособный спрос на продукцию резко упал. Это вызвало на большинстве предприятий резкий спад натуральных объемов производства. Особенно быстро он шел на предприятиях машиностроения, легкой и пищевой промышленности и других отраслей, непосредственно связанных с производством потребительских товаров. На предприятиях появились значительные неиспользуемые производственные мощности, отдельные цеха и целые предприятия закрылись. В 1994 г. физический объем промышленной продукции в области сократился на 34,6% по сравнению с уровнем 1990 г. Как видно из графика (см. рис. 2), это было «дно» прошедшего периода рыночных трансформаций в индустрии региона. Это был контур «негативной адаптации» промышленности к рыночным условиям. Вместе с тем рисунок показывает, что степень спада производства в области была на 14,2 процентных пункта меньше, чем в целом по стране.

Второй контур для промышленности Вологодчины стал периодом ее «депрессивной стабилизации». Он охватил 1995 – 1998 гг. В этот период, стремясь противостоять ухудшению макроэкономической ситуации, нарастанию платежеспособного кризиса, федеральные органы обращаются к мерам финансовой стабилизации. На уровне органов областной власти предпринимаются шаги по восстановлению элементов отраслевого управления, более активной поддержке экспортно-ориентированных предприятий

и профильных отраслей региона. Это дает определенные результаты. С 1995 г. в области идет прирост производства в черной металлургии и промышленности минеральных удобрений, с 1997 г. – в лесопромышленном комплексе, с 1998 г. наметились позитивные сдвиги на предприятиях пищевой и легкой промышленности.

Однако и в этот период механизм доминирующей инфляции издержек продолжает действовать. Все компоненты производственных затрат дорожают, и предприятия вынуждены повышать цены на свою продукцию хотя бы для того, чтобы выплатить зарплату и возместить издержки на приобретение сырья, комплектующих, энергоресурсов. Наличие временного разрыва между моментом закупки материальных ресурсов, наряду с постоянной недооценкой амортизации, позволяет большинству предприятий в 1995 – 1997 гг. и в первой половине 1998 г. обеспечивать прибыльность производства. Благодаря этому степень их адаптированности к новым условиям хозяйствования возрастает. Устанавливаются новые производственные связи, определяются рынки сбыта внутри страны и за рубежом.

Начало этого временного контура – 1995 год мы считаем возможным использовать в дальнейшем анализе как базовый для динамических и сравнительных характеристик изменений в рыночной системе хозяйствования региона.

Но в августе 1998 г. процесс выхода из кризиса осложняется форсмажорными обстоятельствами. Они не были связаны с внутренними проблемами производственного сектора, а обуславливались государственной денежно-финансовой политикой (чрезмерное сжатие денежной массы, «пирамида» государственных заимствований и т. д.), усугубленной внешними факторами (особенно снижением мировых цен на нефть и нефтепродукты). Произошла резкая девальвация рубля и рост цен на экспортируемую предприятиями продукцию (в рублевом исчислении). Одновременно последовало значительное удорожание импортируемых товаров в рублевом выражении и снижение издержек на производство отечественной продукции в валютном исчислении, что в конечном итоге привело к существенному повышению конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынке. Расширилось участие предприятий в импортозамещении российского рынка. Оба эти фактора относительно областной индустрии были взаимодополняющими.

В результате дефолта 1998 г. в большинстве отраслей промышленности области в 1999 – 2000 гг. произошло заметное оживление. По сравнению с предыдущим годом прирост промышленного производства в 1999 г. составил 9,3%, в 2000 г. – 10,1%. На многих предприятиях увеличилась прибыльность производства. Возросла загрузка мощностей. Имело место увеличение инвестиционной активности, что лишний раз подтвердило то, что динамика инвестиций в решающей степени определяется темпами экономического роста.

Но влияние факторов дефолта постепенно исчерпывалось. В 2001 г. на общий уровень промышленного производства области весьма негативно повлияло ограничение поставок черных металлов на рынки Европы и Северной Америки: физический объем промышленной продукции сократился в сравнении с 2000 г. на 0,9%.

Однако в целом период 1999 – 2001 гг. можно считать временным контуром «оживления функционирования» промышленности региона.

Сделанные нами расчеты (табл. 2.2) среднегодовых темпов производства по указанным временным контурам и их сопоставление со среднегодовым уровнем дореформенных лет подтверждают этот вывод.

Таблица 2.2

**Динамика физических объемов промышленного производства
Вологодской области**

База сравнений	Среднегодовой уровень 1989 – 1991 гг.	Среднегодовой уровень 1992 – 1994 гг.	Среднегодовой уровень 1995 – 1998 гг.	Среднегодовой уровень 1999 – 2001 гг.
Объем производства промышленной продукции в % к среднегодовому уровню 1989 – 1991 гг.	100	79,8	69,2	78,5

С каким же реальным наследием индустрия области входит в модернизационный этап рыночных трансформаций?

Одной из важнейших характеристик этого наследия является изменение структуры промышленного производства области в сторону возрастания доли отраслей, связанных с первыми переделами сырья, и сокращение доли обрабатывающих и перерабатывающих производств (табл. 2.3). В среднем за 2000 – 2001 гг.

Таблица 2.3

**Сдвиги в структуре промышленного производства
Вологодской области в 1990 – 2001 гг. ***

Отрасль	Удельный вес отрасли в общем объеме продукции, в %				
	1990 г.	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Промышленность, всего	100	100	100	100	100
В том числе:					
– электроэнергетика	1,6	8,8	6,8	6,3	8,2
– черная металлургия	43,9	59,8	67,4	67,9	58,4
– химическая промышленность	6,8	8,3	5,7	8,9	9,6
– машиностроение и металлообработка	11,9	5,3	3,1	3,2	4,7
– лесная, деревообрабатывающая и бумажная	12,9	7,4	7,6	6,2	7,6
– строительных материалов	2,9	1	1,1	0,7	0,7
– легкая	9,6	1	1,1	0,7	0,7
– пищевая	9,2	5,7	6,2	4,8	7,5

* Расчет по фактически действовавшим ценам каждого года.

черная металлургия, химическая и лесозаготовительная отрасли в структуре промышленного производства области стали занимать 75% его общего объема против 60% в 1990 г.

Этот процесс (его обычно называют «утяжелением» структуры промышленного производства), по существу, является конкретным выражением степени снижения в региональной индустрии доли более прогрессивных технологических укладов.

В таблице 2.4 приводятся данные о динамике изменений в 1991 – 2001 гг. производства основных видов промышленной продукции, производимых на предприятиях области. Не давая подробного комментария таблицы, отметим, что основные приведенные показатели говорят не только о проблемах, но и о больших резервах областной индустрии.

Но очевидно и другое. Несмотря на допущенный спад, индустрия области остается хребтом ее экономики.

В 2000 г. из общей суммы валового регионального продукта в 68,5 млрд. руб. (оцененного в текущих ценах) доля промышленности составила 39,9 млрд. руб., или 58%. По полной балансовой стоимости основные фонды промышленности на конец 2001 г. оценивались в 44,4 млрд. руб., что равнялось 79,9% общей стоимости основных фондов отраслей, производивших товары. В промышленности на конец 2001 г. было занято 186 тыс. чел., или 29,8% экономически активного населения области. В индустрии области в 2001 г. было получено 89% от суммы балансовой прибыли по всей

Таблица 2.4

Производство основных видов промышленной продукции в Вологодской области в 1990 - 2001 гг.

Вид продукции	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2001 г. в %	
									к 1990 г.	к 1995 г.
Электроэнергия, млрд. кВт. ч	7	5,9	5,3	5,3	5,6	6,2	6,2	5,8	82,9	98,3
Сталь, млн. т	12	8,2	8,9	8,9	8,5	9	9,5	9,3	77,5	113,4
Прокат готовый, млн. т	10,5	6,7	7,4	7,6	7,4	7,8	8,3	7,9	75,2	117,9
Минеральные удобрения, тыс. т	1 179	941	929	1 024	1 251	1 356	1 445,8	1 499,3	127,2	159,3
Аммиак синтетический, тыс. т	791	569	650	634	756	802,1	795,2	805,9	101,9	141,6
Кислота серная, тыс. т	1,8 млн.	1 636,4	1 524,4	1 717	1 829,6	1 842,2	1 940	2 035	111,1	124,4
Деревообрабатывающие станки, штук	195	229	101	194	139	219	266	195	100	85,1
Подшипники качения млн. шт.	96	65,8	56,8	45,8	26,3	26,9	30,4	31,5	32,8	47,8
Вывозка древесины, тыс. пл. куб. м	12,2 млн.	6 189,5	4 604,6	4 813,7	4 869	6 077	6 529,5	6 877,3	56,5	111,1
Пиломатериалы, тыс. куб. м	1 979	759	632	565	516	654	686	702,2	35,5	92,5
Фанера клееная, тыс. куб. м	82	58,5	62,1	72,3	82,4	102	116	128,1	156,2	218,9
Древесноволокнистые плиты, млн. усл. кв. м	42,5	18,7	17	18,3	15,4	18,7	28,6	27,7	65,1	148,1
Древесностружечные плиты, тыс. усл. куб. м	455	179	121	157	177	236	299,8	330,4	72,6	184,6
Целлюлоза, тыс. т	111	34,5	21,1	22,8	22,3	41,1	52,3	61,6	55,5	178,5
Бумага, тыс. т	125	42,3	28,2	32,9	34,7	52,1	57,1	69,5	55,6	164,3
Кирпич строительный, млн. шт. усл. кирпича	359	144	88	65	72	76	87,7	93,3	26	64,7
Сборные железобетонные конструкции и детали, тыс. куб. м	936	246	190	168	114	122	150	153,8	16,4	62,5
Льняные ткани готовые, тыс. кв. м	37 400	9 926	6 535	6 566	6 263	11 362	13 557	9 202	24,5	92,7
Верхний трикотаж, тыс. шт.	3 048	176	113	132	119	198	281,4	374,3	12,3	212,6
Бельевой трикотаж, тыс. шт.	16 149	474	339	312	223	325	456,5	608,2	3,8	128,3
Мясо и субпродукты 1 категории, тыс. т	70,2	35,4	28,5	22,5	24	24,4	27,1	25,8	36,8	72,8
Колбасные изделия, тыс. т	18,2	12,3	10,8	9,71	10,3	10,4	12	13,2	72,5	108,3
Масло животное, т	15,1 тыс. т	4 778	3 927	4 545	4 908	3 943	3 874	4 630	30,5	96,9
Сыр животный, т	5 тыс. т	1 633	1 132	1 149	1 335	1 063	1 380	1 172	24	71,8
Цельномолочная продукция, тыс. т	200,8	104,5	109,5	112,8	119,8	119,7	131,1	144,3	71,9	138,1
Кондитерские изделия, тыс. т	28,1	8,6	7,5	8,2	10,5	18,5	26,7	30	106,8	348,8

экономике региона. Промышленные предприятия области дают в федеральный, региональный и местные бюджеты 70% общей суммы налоговых отчислений. Они формируют, по примерным расчетам, 80% суммы консолидированного регионального бюджета.

По объему промышленной продукции на душу населения Вологодская область занимает в настоящее время первое место среди регионов Северо-Западного федерального округа (рис. 3).

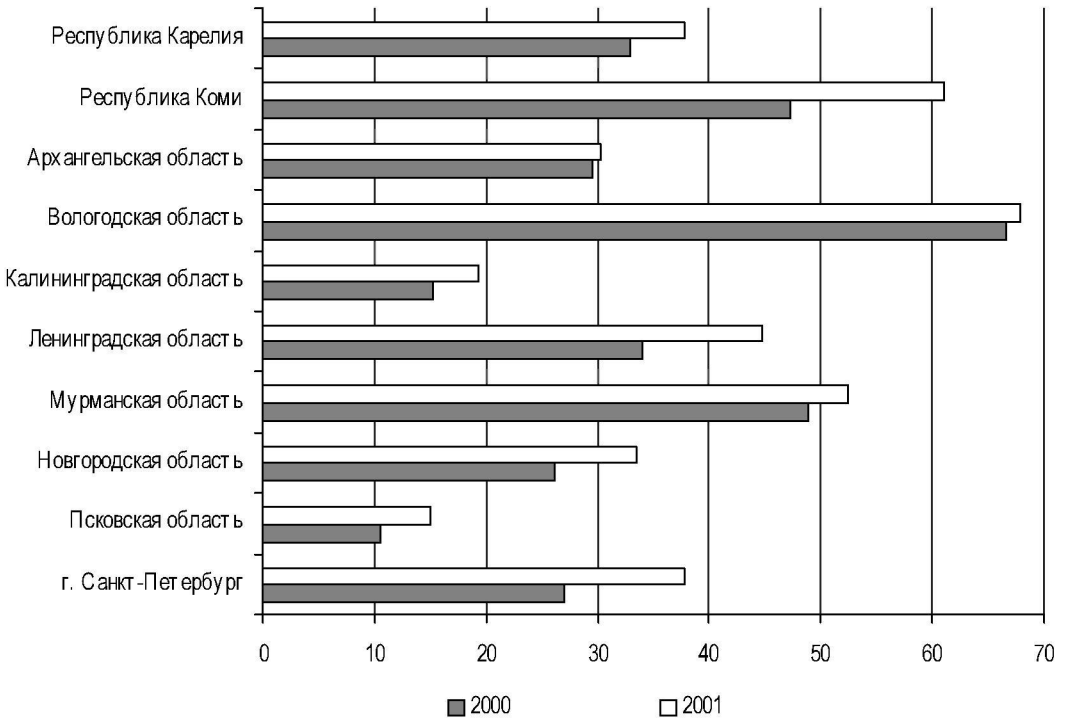


Рис. 3. Объемы промышленной продукции на душу населения в регионах Северо-Западного федерального округа в 2000 – 2001 гг. (в тыс. руб.)

Весомая роль индустрии Вологодской области в общенациональном производстве ряда важнейших видов промышленной продукции. В 2001 г. здесь было произведено 17,7% общероссийского проката черных металлов, 7,5% аммиака синтетического, 6,9% древесины, 3,4% пиломатериалов, 2,3% мясных продуктов, 2,1% молочной продукции.

Словом, экономическая и социальная значимость промышленности в регионе велика. Ей принадлежит решающая роль в обеспечении роста материального благосостояния, повышения качества жизни населения Вологодчины.

2.2. Воспроизводственные процессы на предприятиях

Рассмотренная в предыдущем параграфе динамика физических объемов производства промышленной продукции области далеко не полностью характеризует тенденции, действовавшие в ходе рыночной трансформации экономики. Воспроизводственные процессы на предприятиях находились в большой зависимости от динамики цен, выручки от реализации продукции и услуг, размера прибыли и уровня рентабельности, стоимостного движения фондов и других рыночных параметров.

Как уже отмечалось, на первом этапе рыночных реформ в результате либерализации большинства цен на промышленную продукцию шел их стремительный рост. По сравнению с декабрем предшествующего года в декабре следующего года цены производителей промышленной продукции в области в среднем возросли: в 1992 г. – в 30,8 раза, в 1993 г. – в 10,1 раза, в 1994 г. – в 3,7 раза, в 1995 г. – в 2,7 раза. И лишь с 1996 года темпы возрастания цен стали более умеренными. В 1996 году прирост цен производителей составил 15,6%, в 1997 г. – 5,4%, в 1998 г. – 12,4%. Затем был новый, последефолтовский всплеск. В 1999 г. цены производителей промышленной продукции в среднем по области увеличились в 1,82 раза. В 2000 г. ценовой индекс вновь стал сокращаться и снизился до 1,33. В 2001 г. он составил 1,043. В целом же в прошедший период реформ именно цены на реализуемую продукцию определяли динамику выручки предприятий. Она в номинальном выражении непрерывно возрастала.

Одновременно росли цены на приобретаемое предприятиями сырье, материалы, комплектующие изделия. Было необходимо также повышать номинальную заработную плату, платить растущие налоги, нести другие затраты, связанные с рыночным реформированием. Детальный анализ этих процессов представляет большой самостоятельный интерес. Мы же здесь коснемся, главным образом, соотношения между объемом реализуемой продукции и затратами на ее производство, ибо это в решающей степени определяет как потенциал роста производства в рыночных условиях хозяйствования, так и возможность расширения процессов технико-технологического совершенствования промышленности.

В таблице 2.5, составленной на основе данных Вологодского областного комитета государственной статистики за 1991 – 2001 гг., приведены динамические ряды объемов реализации промышленной продукции в области, затрат на ее производство в ценах соответствующих лет. Рассчитана сумма прибыли, полученной предприятиями от реализации продукции, и уровень рентабельности производства (в процентном отношении сумм прибыли к сумме затрат).

Наибольший интерес в представленных данных вызывает большое колебание значений важнейшего показателя рыночной эффективности – рентабельности производства.

Таблица 2.5

Объемы реализации продукции, затраты на ее производство, прибыль и рентабельность промышленных предприятий Вологодской области в 1991 – 2001 гг.*

Год	Объем реализованной продукции	Затраты на ее производство и реализацию	Прибыль от реализации	Уровень рентабельности, в %
1991	13	12,1	2,9	24
1992	225	159,5	65,5	41,1
1993	1 778	1 180	598	50,8
1994	5 888	4 988	900	18
1995 **	16 217	14 327	1 890	12,6
1996	21 594	20 247	1 347	6,2
1997	24 995	22 251	2 744	12,3
1998	29 995	25 321	4 764	18,9
1999 **	53 066	37 529	15537	41,4
2000 **	87 049	61 259	25 790	42,1
2001 **	87 538	74 564	12 974	17,4

* До 1998 г. – в млрд. руб., с 1998 г. – в млн. руб.

** Без малого предпринимательства.

Как показал анализ, на этом сказывалось не только состояние внутреннего отечественного рынка, но и расширение внешнеторговой деятельности предприятий.

Первый временной контур рыночных трансформаций («негативной адаптации») был периодом активного освоения промышленными предприятиями области внешних рынков. Инициативно работали в этом направлении производители продукции черной металлургии и минеральных удобрений. Нарастивалась продажа на внешнем рынке лесной продукции области. Уже в 1995 г., по нашим расчетам, удельный вес экспортной продукции

(в рублевом эквиваленте) в общем объеме ее реализации достиг 45,5%. Удельный вес экспорта отдельных видов продукции в общеобластном их производстве в этом году составил: проката черных металлов – 59,3%, минеральных удобрений – 51%, аммиака – 40,8%, деловой древесины – 45,2%. Экспортно-ориентированные предприятия формировали своеобразные архипелаги экономического благополучия. Однако экономическая эффективность экспортной деятельности постепенно падала.

На внутреннем рынке шел, как уже отмечалось, непрерывный рост цен на используемое сырье и материалы, увеличивались другие издержки на производство и реализацию продукции. Имевшийся еще в 1993 г. относительно высокий уровень рентабельности предприятий, вследствие закладываемых в цены производителей больших инфляционных ожиданий и фактического резкого снижения уровня реальной заработной платы, стал также исчерпывать себя. Уже в 1995 г. рентабельность промышленности области снизилась до 12,6%, в 1996 г. – до 6,2%. Сжатие денежной массы, проводимое российским правительством, вело к росту не денежных расчетов за продукцию: расширялись бартерные сделки и взаимозачеты, росли долги предприятий. Это осложняло рыночное упорядочение воспроизводственных процессов.

Дефолт августа 1998 г. привел к резкому росту цен на экспортную продукцию (в рублевом исчислении). Доходы предприятий от экспорта увеличились. Уже в 1999 – 2000 гг. удельный вес экспортной продукции в общем объеме ее реализации предприятиями превысил 50%. И это несмотря на то, что реализация продукции черной металлургии столкнулась с серьезными ограничениями на североамериканских и западноевропейских рынках. В 1999 – 2000 гг. уровень рентабельности промышленного производства области превысил 40%. Основной вклад в рост этого показателя вносили череповецкие металлурги. В 2001 г., когда еще более осложнилось положение на зарубежных рынках реализации металлопродукции, объемы экспортной выручки у череповецких металлургов резко сократились. В результате значительно уменьшилась рентабельность не только черной металлургии, но и заметно упал уровень рентабельности промышленного производства области в целом – с 42,1% в 2000 г. до 17,4% в 2001 г. Прибыль от реализации в промышленности области сократилась с 25,8 млн. руб. в 2000 г. до 13 млн. руб. в 2001 г.

В отраслевом разрезе динамика рентабельности промышленного производства области за последние годы представлена в таблице 2.6.

Таблица 2.6

Рентабельность (убыточность*) производства по отраслям промышленности Вологодской области (в %)

Отрасль	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Электроэнергетика	12,5	31,2	18,7
Черная металлургия	56,0	60,7	20,8
Химическая	13,4	10,2	16,7
Машиностроение и металлообработка	17,7	15,4	13,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	31,6	8,1	5,8
Строительных материалов	10,2	6,1	5,5
Легкая	13,9	5,8	-6,2
Пищевая	8,9	5,2	5,6

* Со знаком «-».

Как видно из представленных данных, в большинстве отраслей рентабельность остается невысокой. Лишь предприятия черной металлургии сохраняют ее высокий уровень. Относительно устойчива рентабельность энергетических предприятий. Вместе с тем в 2001 г. имело место снижение рентабельности почти во всех отраслях (за исключением химической). Продолжение этого процесса может серьезно осложнить развитие модернизационных преобразований.

Обратим внимание и на то, что в последние годы количество убыточных промышленных предприятий в области сокращалось. Если в 1997 г. убыточными были 56% предприятий, в 1998 г. – 54%, то в 2000 – 2001 гг. – по 30%. В таблице 2.7 показаны суммы полученных ими убытков. За 1998 – 2001 гг. они выросли. Однако суммы убытков на порядок ниже получаемой промышленностью

Таблица 2.7

Удельный вес убыточных промышленных предприятий Вологодской области и сумма допущенного ими убытка в 1998 – 2001 гг.

Год	Удельный вес предприятий (в %)	Сумма допущенного ими убытка, млн руб.
1998	54	1 389,6
1999	35	524,5
2000	30	656,3
2001	30	1 465,4

прибыли. С одной стороны, это говорит о возможности дальнейшего сокращения убыточных предприятий, а с другой – об усилении рыночных регуляторов экономического развития.

Как реально ускоренно решать задачи увеличения реализации продукции и повышения рентабельности?

Возможности решения этой задачи путем наращивания экспорта ограничены. Об этом свидетельствует динамика экспорта областной продукции за последние годы (табл. 2.8). Как следует из данных таблицы, экспортная выручка в последние годы снижалась, причем в основном за счет ухудшения конъюнктуры цен на внешних рынках, особенно на металлопродукцию.

Таблица 2.8

Объем и структура экспорта промышленной продукции предприятиями Вологодской области в 1995 – 2001 гг.

Группы экспортных товаров	1995 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Поставлено на экспорт промышленных товаров, всего: в млн. долл. США в % к итогу	1 622,7 100	1 590,4 100	1 539,8 100	1 237,7 100	1 536,8 100	1 156 100
В том числе: – черные металлы: млн. долл. США в % к итогу	1 201,2 74	1 206,7 76	1 153,7 74,9	889,6 71,9	1 140,1 74,3	770,8 66,7
– химическая продукция: млн. долл. США в % к итогу	254,2 15,7	250 15,7	265,5 17,2	233,7 18,9	255,8 16,6	241,9 20,9
– древесина и изделия из нее: млн. долл. США в % к итогу	106,6 6,6	76,5 4,8	82,7 5,4	86,2 7	102,9 6,7	100,9 8,7
– машиностроительная продукция: млн. долл. США в % к итогу	32,5 2	35,3 2,2	22,1 1,4	8 0,7	9 0,6	15,3 1,3

Поэтому как в ближайшей, так и среднесрочной перспективе основной путь роста прибыльности и рентабельности промышленности области видится в увеличении продаж продукции на внутреннем российском рынке и сокращении удельных расходов на ее производство.

В этой связи рассмотрим структуру затрат на продукцию, выпускаемую предприятиями области в последние годы (табл. 2.9).

Судя по представленным данным, предприятиям необходимо сосредоточить основные усилия на сокращении материальных затрат, которые занимают в их производственных издержках почти три четверти. Вместе с тем эти данные свидетельствуют и о том,

Структура затрат на производство продукции на промышленных предприятиях Вологодской области в 1995 – 2001 гг.

Год	В % к общему объему затрат				
	Материальные затраты	Оплата труда	Отчисления на социальные нужды	Амортизация	Прочие расходы
1995	63,4	8,4	3,2	3,6	21,4
1996	71,4	9,3	3,4	5,6	10,3
1997	72,9	10,3	3,8	4,8	8,2
1998	71,5	10,3	3,9	4,2	10,1
1999	70,4	10,2	3,8	2,5	13,1
2000	74,2	10	4,1	1,9	9,8
2001	73,7	11,3	4	1,9	9,1

что в целом структура производственных затрат предприятий области весьма отличается от показателей, имеющих место в развитых странах. Там значительно выше удельный вес оплаты труда.

Анализ материалов таблицы позволяет выявить и еще одну нежелательную тенденцию: в себестоимости продукции промышленного сектора региона сокращается удельный вес амортизации. Это означает, что многие предприятия за счет фонда амортизации продолжают финансировать расходы, не связанные с воспроизводством основного капитала.

А в целом приведенные данные об объемах и структуре производственных затрат говорят о том, что если без модернизации еще недавно можно было обойтись, то теперь она становится не только фактором развития, но и фактором выживания в рыночных условиях.

Одной из характеристик, свидетельствующих об усилении адаптации предприятий области к рыночным условиям, явилось резкое сокращение в последние годы доли надежных расчетов за отгруженную продукцию. В 2001 г. в целом по промышленности области расчеты денежными средствами составили 86%, векселями – 70%, взаимозачетом – 5,2% и бартером – лишь 1,1%. В электроэнергетике, черной металлургии, химической промышленности бартера не стало совсем. Бартерные расчеты и взаимозачеты заметную роль играли лишь в легкой (28,3%), лесной (21,7%) и сокращаются.

Характерно, что, в отличие от бартера и других надежных форм расчетов, взаимные долги, неплатежи не имели такого же быстрого снижения.

В таблице 2.10 представлены данные о дебиторской и кредиторской задолженности промышленных предприятий области за 1995 – 2001 гг. Как видно, в номинальном выражении долги в течение всего этого периода продолжали расти. Правда, удельный вес просроченной задолженности (как дебиторской, так и кредиторской) уменьшался. Но он остается значительным.

Таблица 2.10

Суммы дебиторской и кредиторской задолженности промышленных предприятий Вологодской области*

Год	Дебиторская задолженность			Кредиторская задолженность		
	Всего	В т.ч. просроченная	Уд. вес просроченной задолженности, в %	Всего	В т.ч. просроченная	Уд. вес просроченной задолженности, в %
1995	4 220,4	2 062,2	48,9	4 712,3	1 937,9	41,1
1996	4 935,5	1 990,4	40,3	7 699,9	3 496,8	45,4
1997	5 147,8	2 238,7	43,5	8 409,3	4 139,9	49,2
1998	6 542,1	2 499,3	38,2	10 813,3	4 730,6	43,7
1999	8 807,3	2 931	33,2	11 786,5	3 875,7	32,9
2000	12 248,6	4 762,8	38,9	12 039,3	4 225,6	35,1
2001	17 792,6	5 591,6	31	11 503,6	3 525,7	30,7

* До 1998 г. – в млрд. руб., с 1998 г. – в млн. руб.

Для нормализации воспроизводственных процессов наиболее значимым показателем, на наш взгляд, является сокращение просроченной кредиторской задолженности. Данные таблицы 2.11 говорят о том, что в объеме и структуре этой задолженности

Таблица 2.11

Объем и структура просроченной кредиторской задолженности промышленных предприятий Вологодской области

Отчетная дата	Просроченная кредиторская задолженность, всего	В том числе задолженность:			Из общей просроченной задолженности кредиторская длительностью свыше 3-х месяцев
		поставщикам	в бюджеты всех уровней	по платежам в государственные внебюджетные фонды	
На 1 января 2001 г. млн. руб., в % к итогу	3 875,7 100	2 022,3 52,4	894,9 23,1	674,5 17,4	2 780,1 71,7
На 1 января 2002 г. млн. руб., в % к итогу	3 525,7 100	2 279,5 64,7	681,1 19,3	462,6 13,1	2 624,4 74,4

треть занимает задолженность в бюджеты различных уровней и по платежам в государственные бюджетные фонды, а две трети – задолженность поставщикам.

Так или иначе, для модернизации и роста, для предпринимательской активности прошлые долги – серьезное препятствие.

Есть три варианта его преодоления. Первый – согласиться с естественным течением процесса: задолженность в реальном выражении снижается сама по себе. Однако этот вариант потребует нескольких лет. Второй вариант – произвести общий взаимозачет, но этот вариант несет в себе возможную опасность его повторения относительно предприятий, еще не вполне адаптировавшихся к рыночным условиям. Третий вариант – ускорить процессы реструктуризации задолженности предприятий. В настоящее время существует для этого варианта и серьезный побудительный мотив: процедура реструктуризации упрощена и открыта возможность частичного списания долга в части штрафов и пеней. Поэтому власти области поощряют активность предприятий-должников в инициировании реструктуризации долгов (перед бюджетами различных уровней). Идет поиск путей смягчения долговых обязательств предприятий перед банками.

Финансовые потоки между предприятиями и участвующими в них организациями – это важная составная часть воспроизводственных проблем. Но в воспроизводстве не менее важно внутреннее движение капиталов, и в первую очередь движение стоимости основных производственных фондов предприятий.

На это движение в истекшие годы рыночной трансформации существенное влияние оказывала, с одной стороны, периодическая переоценка основных фондов, целью которой было стремление измерить их реальный рыночный объем и состав применительно к складывающимся условиям. С другой стороны, меняющаяся экономическая ситуация (в ней возрастающую роль играло введение налога на имущество) побуждала предприятия выводить из действия производственные мощности, представлявшиеся бесполезными в перспективном периоде независимо от их физического состояния.

Обратим внимание и на то, что фиксируемые в экономической статистике количественные показатели износа отдельного элемента основных фондов отражают списанную за истекший срок службы часть его стоимости, т.е. являются финансовыми,

а не физическими. Систематических оценок физического износа основных фондов в экономической теории и практике не существует. Известны лишь отдельные примеры оценок (в частности – снижение производительности оборудования после некоторого периода его функционирования). Но определение этих частных показателей требует больших затрат, поэтому в реальной жизни не применяется.

Эти особенности необходимо иметь в виду в связи с приводимыми ниже показателями движения основных производственных фондов промышленных предприятий области.

В таблице 2.12 даются данные Вологодского областного комитета государственной статистики о полной балансовой стоимости основных промышленно-производственных фондов области за 1995 – 2001 гг.

Таблица 2.12

Основные промышленно-производственные фонды предприятий Вологодской области в 1995 – 2001 гг. (на конец года)

В целом по промышленности области	Всего по полной балансовой стоимости	В том числе:				
		здания	сооружения	машины и оборудование	транспортные средства	прочие
<u>1995 г.</u> млн. руб. в % к итогу	19 805 100	7 506 37,9	3 307 16,7	8 397 42,4	555 2,8	40 0,2
<u>1999 г.</u> млн. руб. в % к итогу	25 015 100	8 230 32,9	6 829 27,3	8 705 34,8	851 3,4	400 1,6
<u>2000 г.</u> млн. руб. в % к итогу	37 097 100	11 686 31,5	10 053 27,1	13 652 36,8	1 335 3,6	371 1,0
<u>2001 г.</u> млн. руб. в % к итогу	42 899 100	12 398 28,9	10 467 24,4	18 018 42,0	1 587 3,7	429 1,0

Как видно из данных таблицы, уже в 1995 г. удельный вес стоимости пассивной части фондов зданий и сооружений предприятий области достиг 54,6%, а доля наиболее активной части – машин и оборудования – снизилась до 42,4% (в 1990 – 1991 гг. она превышала 52%). В 1999 г. удельный вес машин и оборудования снизился до 34,8% и начал повышаться вновь лишь с 2000 г. В 2001 г. эта доля выросла до 42%. И она еще не достигла уровня дореформенных лет. Данный процесс в значительной мере обусловлен, с одной стороны, тем, что предприятия проводили переоценку имеющихся машин и оборудования с учетом их физического и

морального износа, вели ликвидацию устаревшего оборудования. А с другой стороны, в 1992 – 1999 гг. имело место сокращение инвестиций в обновление производственного аппарата.

Одновременно обращает на себя внимание и тот факт, что в 2001 г. номинальная оценка машин и оборудования превышала уровень 1999 г. в два раза, в то время как номинал оценки зданий и сооружений вырос в полтора раза. Эти подвижки позволяют утверждать, что производственный аппарат предприятий совершенствуется и несет в себе все больший потенциал для повышения экономической эффективности использования производственных ресурсов предприятий.

Об определенном прогрессе в промышленности области в последние годы свидетельствуют и показатели коэффициентов обновления и выбытия основных производственных фондов. Данные на этот счет как по промышленности области в целом, так и по ее основным отраслям представлены в таблице 2.13.

Таблица 2.13

Показатели движения основных производственных фондов по отраслям промышленности Вологодской области в 1995 – 2001 гг.

Показатель движения основных производственных фондов по отраслям	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
<i>Промышленность в целом:</i>				
коэффициент обновления	4,4	6,5	6,1	8,4
коэффициент выбытия	4,1	3,9	8,3	5,5
<i>По отраслям:</i>				
<i>Электроэнергетика</i>				
коэффициент обновления	5,6	3,6	4,7	10,6
коэффициент выбытия	8,5	8,1	1,0	2,9
<i>Черная металлургия:</i>				
коэффициент обновления	6,1	7,1	7,4	9,2
коэффициент выбытия	0,6	2,8	13,1	8,6
<i>Химическая:</i>				
коэффициент обновления	0,9	10,7	2,3	5,1
коэффициент выбытия	12,8	1,0	1	1,1
<i>Машиностроение и металлообработка:</i>				
коэффициент обновления	3,1	1,8	2,0	3,5
коэффициент выбытия	2,3	1,4	1,1	1,7
<i>Лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная:</i>				
коэффициент обновления	2,8	8,3	11,6	7,7
коэффициент выбытия	3	10	23,5	4,4
<i>Легкая промышленность:</i>				
коэффициент обновления	0,9	2,3	1,9	2,5
коэффициент выбытия	3,4	2,3	10,5	14,8
<i>Пищевая промышленность:</i>				
коэффициент обновления	5,9	8,8	10,5	15,8
коэффициент выбытия	2,8	1,6	2,7	6,9

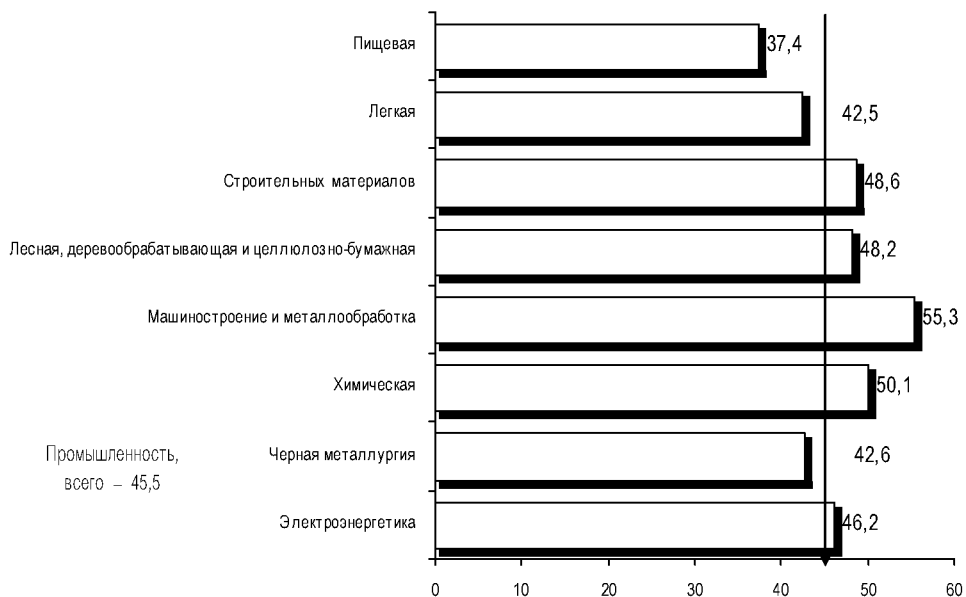


Рис. 4. Степень износа основных производственных фондов промышленности Вологодской области на конец 2001 г. (в %)

Однако, если принять в качестве критерия оценки состава основных фондов степень их изношенности, то происшедшие подвижки пока весьма недостаточны. Как показано на рисунке 4, степень износа основных производственных фондов промышленности области на конец 2001 г. составляла 45,5%.

Наиболее высока она на предприятиях машиностроения (55,3%) и химической промышленности (50,1%). По данным предприятий, представленным в органы государственной статистики, к концу 2001 г. 18% из имевшихся в наличии основных производственных фондов промышленности области изношено полностью. Здания изношены на 27%, сооружения – на 48,8%. Машины и оборудование имеют износ 56,3% (но это ниже, чем было в 1995 г., когда их износ оценивался в 65,1%).

Все это говорит о необходимости, решая проблемы модернизации, ускоренно обновлять производственный аппарат, повышать насыщенность и однородность технологического пространства промышленного сектора региона.

И еще об одной проблеме, связанной с функционированием основных фондов, – уровне использования производственных мощностей.

Таблица 2.14

**Использование производственных мощностей по выпуску
отдельных видов промышленной продукции на предприятиях
Вологодской области (в %)**

Вид промышленной продукции	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Чугун	89	99,2	99,8	97
Прокат черных металлов	89	97	95	96
Удобрения минеральные	77	85	90	92
Станки деревообрабатывающие	73	67	78	50
Подшипники качения	69	39	50	58
Вывозка древесины	64	78	85	86
Пиломатериалы	34	39	44	44
Древесностружечные плиты	42	41	63	61
Ткани суровые льняные	41	57	51	37
Изделия трикотажные	8	9	14	20
Мясопродукты	55	32	35	35
Масло животное	21	26	25	32
Материалы стеновые	53	55	42	51
Конструкции и изделия сборные железобетонные	19	26	33	36

В таблице 2.14 приведены данные степени использования производственных мощностей по выпуску важнейших видов продукции промышленностью области. Они свидетельствуют о том, что мощности по выпуску чугуна и проката черных металлов в 1999 – 2001 гг. были задействованы почти полностью. Относительно высоким было использование мощностей по производству минеральных удобрений, заготовке и вывозке древесины. Однако в машиностроении области недоиспользуется половина имеющихся мощностей, еще ниже уровень их использования на предприятиях пищевой и легкой промышленности.

Это давало основание полагать, что переход к экономическому росту на первых его этапах осуществим за счет вовлечения в производство неиспользуемых производственных мощностей, особенно в отраслях обрабатывающей промышленности, где падение производства было более сильным, в результате чего в них появились большие резервы производственных мощностей. Так и происходило в действительности.

Дальнейшее повышение уровня использования производственных мощностей остается крупным резервом увеличения производства промышленной продукции при расширении спроса на нее на отечественном рынке.

И наконец, заметим, что некоторые авторы (в частности, *К. Астапов* [1]) предлагают в качестве главной меры достижения рациональных пропорций воспроизводственного процесса провести переоценку финансовых потоков во внутреннем секторе экономики. Сейчас, утверждают они, цены сырья на внутреннем рынке приближаются к мировым, а неэкспортируемых товаров – существенно занижены (даже с корректировкой на низкую производительность труда). В этих условиях предлагается провести целенаправленное изменение ценовых пропорций путем увеличения цен на продукцию внутреннего сектора экономики. По мнению сторонников данной идеи, это позволит повысить прибыль предприятий, заработную плату и будет стимулировать приток инвестиций, а приближение валютного курса рубля к его реальной покупательной способности приведет к росту добавленной стоимости продукции, произведенной внутренним сектором экономики. Это даст возможность наполнять бюджет, своевременно выплачивать внешние и внутренние долги, увеличивать платежеспособный спрос и в конечном счете обеспечивать ускоренный рост промышленного производства. При всей привлекательности, реализовать подобное предложение в настоящее время вряд ли реально. Основной преградой на пути реализации такой экономической политики является низкая конкурентоспособность отечественных товаров по сравнению с импортными. Подобная макроэкономическая политика, на наш взгляд, станет возможной только в результате существенных модернизационных преобразований в промышленности страны и ее регионов, для чего потребуется еще немало времени.

2.3. Целевые ориентиры перспективного развития и модернизации промышленности области

Рассматривая перспективы промышленного производства Вологодской области, необходимо исходить из существа будущей экономической динамики.

В области, как и во всех северных регионах и в стране в целом, важнейшей задачей модернизационного этапа выступает создание ситуации, когда подавляющая часть экономически активного населения обретет уверенность в возможности достижения для себя и своих близких стандартов уровня жизни развитых стран.

Россия находится на иной стадии экономического развития, чем эти страны. Они основную часть своих доходов тратят на технологическое совершенствование производства и рост качества жизни, Россия же еще в течение значительного времени будет вынуждена расходовать большую часть дополнительных возможностей на количественное наращивание производства. Чем быстрее удастся на этой основе достичь высоких потребительских стандартов, тем реальнее страна вступит на путь современного технологического развития. Поэтому в качестве генеральной цели модернизации промышленного сектора того или иного российского региона следует рассматривать ускорение темпов производства промышленной продукции. Это утверждение полностью относится и к Вологодской области.

С другой стороны, надо иметь в виду, что ускорение темпов развития промышленного производства в регионе и темпы его модернизации наталкиваются на значимые ограничения и опасности.

На базе представленных выше тенденций промышленного развития области в последние годы дадим, используя метод SWOT-анализа, обобщенный взгляд на эти проблемы¹.

Из данных таблицы 2.15 можно заключить, что в промышленности области наличествует емкий комплекс сильных сторон и возможностей для ускорения роста производства и модернизационных преобразований, но весьма серьезны и слабые стороны, значительны трудности, угрозы их быстрому проведению.

В частности, имеет место структурная деформация промышленного сектора в сторону экспортоориентированных сырьевых отраслей. В качестве негативного фактора действует прогрессирующее старение основных производственных фондов. Обостренную форму угрозы приобретает недостаток высококвалифицированных рабочих, инженерно-технических работников и управленцев способных переломить кризисные ситуации в ряде проблемных производств.

Перечисленные угрозы усугубляются и такими слабыми сторонами деятельности промышленных предприятий области,

¹ Составление матрицы SWOT-анализа, представленной в табл. 2.15, а также материалов табл. 2.16 выполнено совместно с научным сотрудником ВНКЦ ЦЭМИ РАН О.С. Москвиной.

Таблица 2.15

**Сводная матрица SWOT-анализа современного состояния
промышленного сектора Вологодской области**

Сильные стороны	Слабые стороны
<ol style="list-style-type: none"> 1. Благоприятное географическое положение и наличие транспортных (железнодорожных, водных, автомобильных) магистралей межрегиональной связи 2. Обеспеченность территории качественными лесными ресурсами и продукцией сельского хозяйства 3. Многоотраслевой характер промышленного комплекса 4. Наличие промышленных предприятий, имеющих относительно развитую производственную базу и возможности для выпуска конкурентоспособной продукции 5. Наличие резервных производственных мощностей 6. Развитые народные промыслы 	<ol style="list-style-type: none"> 1. «Утяжеленная» структура промышленного комплекса области 2. Высокая степень морального и физического износа основных производственных фондов 3. Слабая организация маркетинга на предприятиях 4. Низкая конкурентоспособность продукции многих промышленных предприятий 5. Низкая эффективность использования производственных ресурсов и затрат на предприятиях 6. Низкий уровень инвестиционной и инновационной активности
Возможности	Трудности и угрозы
<ol style="list-style-type: none"> 1. Улучшение структурных пропорций между отраслями промышленного производства 2. Расширение внутренних рынков сбыта 3. Рост объемов производства за счет внедрения инновационных технологий, проведения реструктуризации и диверсификации существующих производств, повышение уровня использования незагруженных производственных мощностей 4. Консолидация промышленных предприятий области в освоении рынков сбыта 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рост дисбаланса отраслей экономики в сторону «утяжеления» структуры. Усиление зависимости экономики области от функционирования экспортно-сырьевых отраслей 2. Высокая степень колебаний конъюнктуры на мировом рынке сырьевых ресурсов 3. Медленный рост спроса на внутреннем рынке 4. Сворачивание производств в связи с физическим и моральным износом основных фондов 5. Увеличение дефицита высококвалифицированных кадров

как низкая инвестиционно-инновационная активность, невысокий уровень эффективности использования ресурсов и затрат, что обуславливает большие трудности для увеличения выпуска современной высококачественной, конкурентоспособной продукции.

Вместе с тем уже в настоящее время возможна и реальна частичная компенсация этих угроз и слабых сторон за счет имеющихся в промышленном комплексе области конкурентных преимуществ. Основные из них, в отраслевом разрезе, обозначены в таблице 2.16.

Реализация конкурентных преимуществ должна войти в стратегию движения промышленности области на пути к ее последовательной модернизации. Стратегической целью на долгосрочный период в этом движении является создание в регионе конкурентоспособного индустриального комплекса, базирующегося

Конкурентные преимущества в современном промышленном секторе Вологодской области

Отрасль промышленности	Конкурентные преимущества
Металлургический комплекс	Мощная производственная база в г. Череповце: ОАО «Северсталь» обеспечено сырьевыми ресурсами на Европейском Севере и выпускает продукцию, пользующуюся спросом как на внутреннем, так и внешнем рынках сбыта
Химическая промышленность	Имеющийся производственный потенциал: ОАО «Аммофос» и ОАО «Череповецкий «Азот» выпускают конкурентоспособную продукцию, ориентированную на внутренний и внешний рынки сбыта
Машиностроительный комплекс	Развитая производственная база, сконцентрированная в г. Вологде Наличие в области собственной базы производства металлопродукции и удобных транспортных связей
Лесопромышленный комплекс	Высокая обеспеченность качественными лесными ресурсами Производственная база, рассредоточенная по всей территории области
Легкая промышленность	Имеющийся потенциал текстильной промышленности (ОАО «Северлен», ОАО «Вологодский текстиль») Наличие производств высокого передела (швейное и трикотажное производство) Уникальность многих изделий легкой промышленности
Пищевая промышленность	Значительные ресурсные возможности увеличения поставок на перерабатывающие предприятия сельскохозяйственного сырья (в области имеются условия для интенсивного ведения молочно-мясного скотоводства, промышленного свиноводства и птицеводства)

на более высоком технологическом укладе и обеспечивающего увеличение вклада промышленности в решение социально-экономических проблем территории.

Что касается целевых ориентиров на ближайшую и среднесрочную перспективу, то здесь главные усилия необходимо сосредоточить на создании предпосылок (материальных, финансовых, институциональных и др.) для модернизации и перехода к инновационно-активному промышленному комплексу. Основными задачами развития промышленности в этот период выступают:

- 1) внедрение наукоемких, ресурсосберегающих и экологически чистых технологий;
- 2) освоение на территории региона конкурентоспособных производств, развитие уже существующих высокотехнологичных предприятий;
- 3) внедрение современных методов и систем управления, обеспечивающих повышение конкурентоспособности и технического уровня продукции;
- 4) укрепление кадрового потенциала промышленности;

5) формирование производственной инфраструктуры, адекватной поставленным целям и задачам регионального промышленного развития;

6) усиление организаторской деятельности органов власти и управления, создание необходимой правовой базы для обеспечения реализации комплекса задач модернизационных преобразований.

Обоснование основных направлений модернизации промышленного комплекса области и выбор объектной направленности действий по ее обеспечению неразрывно связаны с определением возможных сценариев промышленного развития региона.

По нашему мнению, наибольшую значимость тут имеют два следующих варианта.

Первый вариант – это вариант сохранения в промышленном производстве региона высокой доли экспортно-ориентированной продукции, преимущественно сырьевого назначения. В пользу данного сценария можно привести, по крайней мере, минимум три аргумента. Во-первых, относительно высокая экономическая эффективность функционирования сырьевых отраслей региона по сравнению с отраслями обрабатывающего сектора. Во-вторых, их значительная доля в налоговых поступлениях регионального бюджета. В-третьих, возможность инициации мультипликативного эффекта, распространяющегося на другие отрасли, обслуживающие потребности экспортных производств.

Однако практика последних лет показывает, что эффективность сырьевого экспорта имеет серьезные колебания. Те конкурентные преимущества, которые недавно достигались за счет разницы мировых и внутренних цен, сокращаются. Нестабильность мирового рынка, рост издержек отечественных товаропроизводителей ведет к тому, что развитие только по экспортно-ориентированной модели становится неустойчивым, подверженным конъюнктурным спадам.

Второй сценарный вариант – это вариант развития, ориентированный на расширение внутреннего спроса на промышленную продукцию. Его достоинства заключаются прежде всего в наращивании добавленной стоимости, повышении эффективности товарного производства за счет роста производительности

труда, сбережения природных, материальных и трудовых ресурсов. Он укрепляет экономическую и финансовую безопасность не только региона, но и страны в целом. Одновременно создает устойчивость в формировании бюджетных доходов и расходов, обеспечивает большую сбалансированность регионального хозяйства и интересов всех слоев и групп местного населения. Порождает у него импульс к более активной жизнедеятельности, создает гарантии уверенности в лучшем будущем.

Именно этот подход был положен в доктрину социально-экономического развития Вологодской области, разработанную под руководством губернатора В.Е. Позгалева [91]. Идеи доктрины развиты в стратегическом документе администрации области «Концепция социально-экономического развития Вологодской области» [44], который был рассмотрен и одобрен Законодательным Собранием. Автор настоящей работы принимал самое непосредственное участие в разработке этого документа.

Если в сжатом виде изложить наше представление, заложенное в «Концепции...» относительно содержательности основных направлений областной региональной промышленной политики как на ближайшую и среднесрочную, так и более отдаленную перспективу, то они состоят в следующем.

Во-первых, – это расширение продаж продукции металлургического комплекса области на внутреннем рынке и превращение его в основного поставщика сырья для отечественного машиностроения и металлообработки, не свертывая при этом освоение мировых рынков сбыта металлопродукции. К основным задачам функционирования отрасли на ближайшую и среднесрочную перспективу относится повышение конкурентоспособности продукции за счет увеличения удельного веса металлургической продукции, получаемой с применением современных технологий.

Во-вторых, – развитие химической промышленности на базе создания новых видов конкурентоспособных продуктов. Здесь в качестве первоочередных задач на ближайшую и среднесрочную перспективу выступают: техническое перевооружение и реконструкция действующего производства минеральных удобрений и производства фосфорной кислоты; повышение качества и расширение номенклатуры выпускаемой продукции с учетом потребностей на внутренних и внешних рынках сбыта.

В-третьих, – развитие лесопромышленного комплекса региона, базирующееся на использовании внутренних факторов развития, прежде всего наличия на территории области богатых, еще далеко не полностью освоенных лесных ресурсов и сложившейся производственной базы. Главными условиями эффективности функционирования данной отрасли являются: осуществление интенсивного технического и технологического перевооружения, направленного на создание мощностей по углубленной переработке древесины, использование ресурсосберегающих технологий и выпуск продукции в соответствии с мировыми стандартами; углубление кооперационных связей между лесозаготовительными и перерабатывающими предприятиями; создание производственных мощностей по использованию низкосортной древесины и отходов производства в энергетических целях.

В-четвертых, – выработка и реализация мер по созданию условий для ускоренного развития машиностроительных производств области. Основными задачами в этой отрасли выступает технико-технологическое перевооружение машиностроительных предприятий за счет автоматизации процессов проектирования и изготовления продукции, применения прогрессивных методов высокоточной обработки конструкционных материалов и повышения качества поверхностей деталей и металлоконструкций, механизации и автоматизации сборочных процессов.

В-пятых, – это ускоренное развитие отраслей потребительского сектора областной индустрии (в первую очередь – пищевой и легкой промышленности), имеющих перспективную сырьевую базу в регионе и наиболее отвечающих решению социальных задач.

В ближайшей и среднесрочной перспективе к основным задачам развития пищевой промышленности относятся: повышение технического и технологического уровня предприятий отрасли; повышение конкурентоспособности выпускаемой пищевой продукции (за счет использования высокоэффективных технологий, глубокой комплексной переработки сырья, энерго- и ресурсосберегающих технологий, применения эффективной системы качества, использования прогрессивных видов упаковки); формирование интегрированных объединений по производству, переработке, реализации сельскохозяйственной продукции и продовольствия, обеспечивающих снижение совокупных издержек при доведении продукции от производителя до потребителя.

Что касается легкой промышленности, то здесь для реализации отраслевого потенциала и конкурентных преимуществ отрасли необходимо обеспечить технологический прорыв, способный привести к принципиальному обновлению ассортимента. Конечным результатом такого прорыва должна стать ориентация на все слои покупателей, в том числе за счет частичного отказа от выпуска только дешевых изделий и введения в ассортимент более сложной, дорогостоящей продукции.

Подводя итог сказанному о целевых ориентирах промышленной политики в Вологодской области, подчеркнем, что в ходе ее реализации органы региональной власти стремятся обеспечить:

⇒ сохранение наиболее ценных элементов накопленного производственно-технического потенциала и его эффективное применение для развития промышленности региона;

⇒ выявление, развитие и использование в областной индустрии ее сравнительных конкурентных преимуществ;

⇒ ликвидацию сложившихся деформаций в отраслевой и производственной структурах, выражающихся в техническом и технологическом отставании областной индустрии;

⇒ насыщение внутреннего рынка продукцией в соответствии с объемом структурного спроса, создание собственной ниши на мировом рынке продукции.

В конечном счете региональная промышленная политика нацелена на удовлетворение потребностей предприятий и населения региона, повышение производительности труда, всех других показателей экономической и социальной эффективности промышленного производства.

* * *

Таким образом, анализ функционирования индустрии области в истекший период рыночных трансформаций показал, что экономика промышленных предприятий стала качественно иной. Она по своему содержанию является предпринимательской, базируется на интересах корпоративных и частных собственников. Однако рыночные преобразования, проведенные без должной подготовки, скоротечно, вызвали сжатие производств, работающих на внутренний рынок, породили серьезные перекосы

в воспроизводственных процессах на предприятиях. Это затрудняет выход промышленности на устойчивые темпы роста, осложняет переход индустрии к более высоким технологическим укладам, общему повышению экономической эффективности работы предприятий. Модернизация в промышленности региона может быть успешной только при настойчивом преодолении допущенных ошибок и последовательном решении актуальных финансово-экономических, организационных и правовых проблем. Региональная промышленная политика в Вологодской области на модернизационном этапе развития должна быть направлена на более полное использование конкурентных преимуществ, включение в дело резервов и ресурсов, имеющихся на каждом предприятии, в отраслях промышленности и регионе в целом. В области имеются необходимые предпосылки для повышения результативности работы индустрии за счет технико-технологического обновления, экономического и организационного укрепления предприятий. Региональные и муниципальные органы власти и управления, обладая широким арсеналом экономических, организационных и правовых полномочий для осуществления сложных задач модернизации промышленности области, могут и должны обеспечить общий подъем экономики области.

ГЛАВА 3

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНА

3.1. Инвестиционная деятельность

В категории инвестиций в настоящее время учитывается все многообразие их субъектов, объектов, источников. Согласно современному отечественному законодательству инвестициями являются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта [140].

Такой подход отражается и в системе отчетности по инвестициям, представляемой предприятиями государственным статистическим органам. В ней показываются общие объемы финансовых вложений, вложения в нефинансовые активы, а в последних выделяются инвестиции, направляемые в основной капитал.

Картина процессов, происходивших в промышленности Вологодской области в истекший период рыночных реформ, характеризовалась тем, что на этапах «негативной адаптации» и «депрессивной стабилизации» суммы финансовых вложений были меньше сумм инвестиций, направляемых в основной капитал. С 1999 г., когда в промышленности области начался общий экономический рост, суммы финансовых вложений стали по сумме превосходить суммы инвестиций в основной капитал. В 2001 г. финансовые вложения промышленных предприятий области составили 16,5 млрд. руб., а инвестиции в основной капитал – 5,1 млрд. руб. Это свидетельствует о том, что наращивание объемов производства и увеличение выручки от реализации продукции сопровождается увеличением рыночной активности предприятий.

Вместе с тем вышеприведенные данные говорят и о том, что растущие финансовые ресурсы промышленности области недостаточно мобилизуются на расширение объемов инвестиций

в развитие производственно-технической базы предприятий, а именно они определяют перспективы темпов и содержательности воспроизводственных процессов. Поэтому оценка динамики и структуры инвестиций в основной капитал промышленных предприятий в период рыночных трансформаций имеет принципиальное значение для разработки мер по ускорению модернизационных преобразований.

В таблице 3.1 представлены данные о размерах инвестиций в основной капитал по промышленности Вологодской области в целом и в отраслевом разрезе за 1991 – 2001 гг. Суммы инвестиций приведены в денежной оценке соответствующих лет. На этой базе рассчитана отраслевая структура инвестиций (табл. 3.2).

Таблица 3.1

Инвестиции в основной капитал в промышленности Вологодской области в 1991 – 2001 гг. (в ценах соответствующих лет)

Отрасль промышленности	Годы										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Млн. руб.		Млрд. руб.					Млн. руб.			
Промышленность, всего	655	9 551,3	98,1	312,3	1 064,1	1 422,1	1 331	1 563,3	2 700,4	3 464,5	5 090,2
В том числе:											
– электроэнергетика	21,3	717,2	13,1	53,7	133,1	257,6	329,1	251,9	311,3	419,6	697
– химическая	86,8	1 441,5	12,5	51,6	145,5	61,4	40,3	202,3	410,4	343,2	423,4
– машиностроение и металлообработка	50,8	474,6	9,7	17,9	60,1	69,9	76,9	63,4	87,5	143,8	222,1
– черная металлургия	262,5	4 770,1	41,5	122,9	555,4	777,4	710,8	814,4	1 304,1	1 587,5	2 114,1
– лесная, дерево-обрабатывающая и целлюлозно-бумажная	129,6	970,4	10,7	34,6	81,6	101,3	66	98,7	373,4	553,4	900,6
– производство строительных материалов	11,4	179,6	1,1	4,3	8,2	7,3	7,2	6,6	19,4	40,1	28,4
– стекольная	3,5	38	0,2	0,3	1,3	2,6	2,3	12,4	66,3	110,1	436,6
– легкая	16,2	133,1	0,5	1	4,2	0,9	1,4	1,7	5	8,9	8
– пищевая	63,6	650,5	7	21,9	57,8	125,3	71,7	98	100,1	199	216,9

Приведенные данные отражают в первую очередь масштабность инфляционных явлений, имевших место в инвестиционной сфере. В то же время они позволяют утверждать, что объемы инвестиций в основной капитал промышленных предприятий области следовали, как правило, за складывающейся экономической конъюнктурой.

**Отраслевая структура инвестиций в основной капитал
промышленности Вологодской области в 1991 – 2001 гг. (в % к итогу)**

Отрасль промышленности	Годы										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Промышленность, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:											
– электроэнергетика	3,2	7,6	13,4	17,2	12,5	18,1	24,7	16,1	11,5	12,1	13,7
– химическая	13,2	15,2	12,7	16,5	13,7	4,3	3	12,9	15,2	10	8,3
– машиностроение и металлообработка	7,8	4,9	10	5,7	5,6	4,9	5,8	4,1	3,2	4,2	4,4
– черная металлургия	40,0	49,9	42,3	39,4	52,2	54,7	53,3	52,1	48,3	45,8	41,5
– лесная, дерево- обрабатывающая и целлюлозно-бумажная	19,8	10,2	10,9	11,1	7,7	7,1	5	6,3	13,8	15,4	17,7
– производство строи- тельных материалов	1,7	2	1,1	1,4	0,8	0,5	0,5	0,4	0,7	1,2	0,6
– стекольная	0,5	0,4	0,2	0,09	0,1	0,2	0,2	0,8	2,5	3,2	8,6
– легкая	2,5	1,5	0,5	0,03	0,4	0,06	0,1	0,1	0,2	0,3	0,15
– пищевая	9,7	6,7	7,1	7	5,4	8,8	5,4	6,3	3,7	5,7	4,3

Наибольшие величины инвестиций ежегодно приходились на черную металлургию. В 2001 г. доля этой отрасли в областном объеме промышленных инвестиций в основной капитал составила 41,5%. Следующие ранги имели лесопромышленный комплекс (17,7%), электроэнергетика (13,7%). Что касается предприятий обрабатывающих отраслей, то объемы их инвестиций в основной капитал оставались длительный период незначительными. В 2001 г., например, на долю машиностроения приходилось 4,4%, пищевой промышленности – 4,3%, а легкой – всего 0,15% от общего объема промышленных инвестиций.

Однако дать более взвешенный анализ инвестиционных процессов нельзя без характеристики изменений физических объемов инвестиций в основной капитал. Несмотря на существенные изъяны в их определении статистическими органами, на наш взгляд, публикуемые этими органами данные могут быть использованы для такой характеристики.

В таблице 3.3 даны индексы физических объемов инвестиций в основной капитал промышленности области в целом.

Как следует из этих данных, в сопоставимой оценке объемы инвестиций в основной капитал резко «упали» в самом начале рыночных преобразований. Уже в 1994 г. инвестиции в основной капитал промышленности области составляли 55% к уровню

Таблица 3.3

Индексы физического объема инвестиций в основной капитал промышленности Вологодской области в 1991 – 2001 гг. (в %)

Год	К предыдущему году	К 1990 г.	К 1995 г.
1991	101,3	101,3	–
1992	65,2	66,0	–
1993	83,1	54,9	–
1994	55,5	30,5	–
1995	129,6	39,0	100,0
1996	78,6	30,6	78,7
1997	84,5	25,8	66,4
1997	113,6	29,3	75,4
1999	97,7	28,9	73,7
2000	93,3	26,8	68,8
2001	144,1	38,6	99,0

1990 г. Важнейшей причиной глубокого спада в инвестиционной сфере тех лет явилось то, что из-за масштабов спада производства терялся смысл основного мотива инвестирования – расширения производства за счет создания новых производственных мощностей. Появились значительные неиспользованные мощности. Реальным направлением инвестирования стало вложение средств в диверсификацию производства, налаживание выпуска изделий, пользующихся платежеспособностью со стороны потребителей. Лишь относительно благополучные предприятия проводили тогда техническое перевооружение производства преимущественно на базе импортного оборудования.

В 1995 г. имел место некоторый всплеск инвестиционного процесса. Но уже в 1996 – 1997 гг. он не только затих, но и пошел вновь на спад. Причиной этого стало усложнение финансового положения приватизированных предприятий при одновременном резком сокращении государственных капиталовложений. Существенную роль в развитии инвестиционного кризиса играла необходимость пополнения собственных оборотных средств предприятий, и прежде всего фонда заработной платы. Эти факторы оказывали отрицательное влияние и в последующие годы. Их действие происходило взаимосвязанно в той или иной мере с остальными негативными явлениями макроэкономического характера.

О тенденциях, имевшихся в инвестиционных процессах в их физическом измерении по отраслям промышленности после 1995 г., наглядно свидетельствуют данные таблицы 3.4.

**Индексы физического объема инвестиций в основной капитал
по отраслям промышленности Вологодской области в 1995 – 2001 гг.**

Отрасль	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Промышленность в целом							
в % к предыдущему году	129,6	78,6	84,5	113,6	97,7	93,3	144,4
в % к 1995 г.	100	78,6	66,4	75,4	73,7	68,8	99,3
В том числе:							
– электроэнергетика							
в % к предыдущему году	99,2	113,9	115,3	74	76,9	103,6	168,9
в % к 1995 г.	100	113,9	128,4	95	73	77	132,7
– черная металлургия							
в % к предыдущему году	171,8	82,3	82,5	110,9	97,4	98,9	143,8
в % к 1995 г.	100	82,3	67,9	75,3	73,3	72,5	104,2
– химическая промышленность							
в % к предыдущему году	107,5	24,8	59,3	в 4,9 п.	34	37,9	122,5
в % к 1995 г.	100	24,8	14,7	72,0	24	9	в 11,3 п.
– машиностроение и металлообработка							
в % к предыдущему году	127,5	68,5	99,2	79,7	78,2	119	150,5
в % к 1995 г.	100	68,5	67,9	54,1	42,3	50,4	75,8
– лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная							
в % к предыдущему году	89,8	73	58,9	144,6	в 2,3 п.	в 2 п.	180
в % к 1995 г.	100	73	43	62,2	143	в 2,9 п.	в 5,2 п.
– стекольная промышленность							
в % к предыдущему году	152,6	116,1	82,1	в 5,1 п.	в 3 п.	120,2	в 3,9 п.
в % к 1995 г.	100	116,1	95,3	в 4,9 п.	в 14 п.	в 16,8 п.	в 6,5 п.
– легкая промышленность							
в % к предыдущему году	166,1	12,7	143,3	113,3	180,5	154,3	86,1
в % к 1995 г.	100	12,7	18,1	20,6	37,2	57,4	49,4
– пищевая промышленность							
в % к предыдущему году	100,5	127,7	51,6	132,2	62,6	178	116,9
в % к 1995 г.	100	127,7	65,8	87,1	54,5	97	113,5

Из данных таблицы видно, что по физическому объему инвестиций в основной капитал в ряде отраслей не удалось приблизиться даже к уровню 1995 г. Это, в частности, касается машиностроения и легкой промышленности. Имел место спад инвестиций относительно 1995 г. и в черной металлургии. Правда, наращивались физические объемы инвестиций в основной капитал лесопромышленного комплекса, стекольной промышленности (главным образом за счет внешних инвесторов).

Факторы, действовавшие на инвестиционный процесс в последние годы, еще рельефнее раскрываются на базе анализа источников инвестиций и их структуры (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Источники инвестиций в основной капитал промышленных предприятий Вологодской области в 1999 – 2001 гг.
(без субъектов малого предпринимательства)

Источник	1999 г.		2000 г.		2001 г.	
	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу
Собственные средства предприятий	2 285,9	94,7	2 766,5	84,5	3 925	79,9
Привлеченные средства	126,9	5,3	506,7	15,5	987,9	20,1
В т. ч:						
а) бюджетные	20,5	0,8	48,4	1,5	50,1	1
из них: федерального бюджета	2,9	0,1	13,4	0,4	27,6	0,6
областного бюджета	7,5	0,3	34,8	1,1	22,4	0,4
муниципальных бюджетов	10,1	0,4	0,2	0	0,1	0
б) другие привлеченные средства	106,4	4,4	458,3	14	137,8	19,1
<i>Итого</i>	<i>2 412,8</i>	<i>100</i>	<i>3 273,2</i>	<i>100</i>	<i>4 912,8</i>	<i>100</i>

Как показывают приведенные данные, главным источником инвестиций в основной капитал являются теперь собственные средства предприятий (амортизация, прибыль и др.). На их долю в 2001 г. приходилось почти 80% инвестиционных вложений. В привлеченных средствах резко снизилась значимость бюджетных средств. Суммарная доля бюджетных ресурсов в промышленных инвестициях в 2001 г. составила только 1%.

В последние годы наращивается доля привлеченных средств, поступающих от сторонних инвесторов, внебюджетных фондов и других источников. К сожалению, в региональных органах государственной статистики не отражаются показатели банковского кредитования. По примерным же расчетам Главного управления ЦБ России по Вологодской области, доля банковских кредитов в промышленности области пока не превышает 3% общего объема инвестиций.

Большие ожидания связывались с притоком иностранных инвестиций. Динамика их поступлений в промышленность области в 1995 – 2001 гг. представлена в таблице 3.6.

На основании данных таблицы можно заключить, что объем поступлений иностранных инвестиций в 1996 – 1999 гг. имел тенденцию к снижению. Эти процессы в значительной мере были обусловлены политической и экономической нестабильностью в стране, нерешенностью правовых вопросов. И лишь с 2000 г., когда экономическая конъюнктура в стране заметно улучшилась, объем иностранных инвестиций стал увеличиваться.

**Поступление иностранных инвестиций в промышленность
Вологодской области в 1995 – 2001 гг. (млн. долл. США)**

Показатель	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Инвестиции в промышленность, всего	20,2	8,6	10,5	7,5	6,7	19,9	29,6
В том числе:							
а) прямые	3,4	8,2	9,8	0,5	5,5	8,6	н/д
из них кредиты, полученные от совладельцев предприятий	3,3	5,9	6,3	0,5	5,2	8,2	н/д
б) портфельные	0,2	–	–	–	–	2,6	н/д
в) прочие (кредиты)	16,3	0,3	0,7	7	1	8,1	н/д

Подавляющая часть иностранных вложений осуществляется в форме кредитов, что требует получения быстрой отдачи от этих вложений. Отметим и другое – иностранные инвесторы вкладывают ресурсы, как правило, в малорискованные производства. Так, в 2001 г. в черную металлургию области поступило 20,8 млн. долл. США, или три четверти всего объема иностранных инвестиций в промышленность области. Определенный интерес проявляется иностранными инвесторами к лесозаготовительному производству. Однако отрасли, продукция которых поступает на внутренний российский рынок, находятся пока вне сферы активных интересов зарубежных компаний.

В условиях сжатости объемов инвестиций важнейшее значение имеет рационализация их использования.

В 1992 – 1995 гг. в промышленности области происходило ухудшение технологической структуры инвестиций. Как показали наши исследования (табл. 3.7), в 1995 г. доля строительно-монтажных работ в общем объеме промышленных инвестиций возросла до 65,6%, а доля оборудования снизилась до 26,4%. Это происходило не только в результате более быстрого сокращения производственных инвестиций с более высокой долей оборудования, но и за счет снижения доли оборудования в производственных инвестициях. После 1995 г. положение стало меняться в лучшую сторону. К 2001 г. доля оборудования в технологической структуре повысилась до 46,2%. Соответственно снизилась доля строительно-монтажных работ. Но показатели предкризисного периода еще не достигнуты.

Таблица 3.7

**Технологическая структура инвестиций в основной капитал
промышленных предприятий Вологодской области в 1995 – 2001 гг.
(в % к итогу)**

Показатель	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
– строительно-монтажные работы	65,6	59,9	59	48,4	45,7	48,5	42,2
– оборудование, инструмент, инвентарь	26,4	34,4	36,9	35,8	39,7	38,1	46,2
– прочие капитальные работы и затраты	8	5,7	4,1	15,8	14,6	13,3	11,6

В качестве положительного момента отметим то, что с оживлением экономического роста предприятиями стало больше приобретаться машин и оборудования отечественного производства. Это подтверждается результатами выборочного обследования предприятий области статорганами (табл. 3.8). Увеличение размеров приобретения отечественных машин снижает удельные затраты на единицу вводимых мощностей и является серьезной предпосылкой снижения издержек предприятий на производимую продукцию.

Таблица 3.8

**Распределение предприятий промышленности Вологодской области по
составу приобретаемых машин и оборудования
(по материалам выборочного обследования в ноябре 2001 г.)**

Вид приобретений	К общему количеству обследованных предприятий, %
1. Новые машины и оборудование:	
– отечественного производства	89
– импортные	71
2. Машины и оборудование, бывшие в употреблении у других организаций:	
– отечественного производства	20
– импортные	6
3. Не было приобретений	4

Определенное продвижение достигнуто в приобретении машин для технологических процессов, базирующихся на применении электронно-вычислительной техники (табл. 3.9).

Но эти позитивные элементы не перекрывают недостатков, имевшихся в инвестиционной сфере, о которых говорилось выше.

Таблица 3.9

**Передовые производственные технологии в промышленности
Вологодской области (единиц)**

Вид технологии	Используется на начало 2002 г., всего единиц	Из них внедрено в 1999 – 2001 гг., единиц	Удельный вес технологий, внедренных в 1999 – 2001 гг., к общему объему их использования
Компьютерное проектирование	354	247	69,7
Гибкие производственные системы	14	11	78,5
Локальная компьютерная сеть предприятия	19	10	52,6
Обмен электронной информацией	8	5	62,5
Планирование с помощью компьютерных технологий потребности в сырье, материалах, производственных запасах	17	9	52,9

Укажем и еще на одну весьма негативную сторону, постоянно проявляющуюся в последние годы реформ. Речь идет о нарастании объемов незавершенного строительства, значительном возрастании их суммы по сравнению со стоимостью фондов, вводимых в действие. Это подтверждают следующие показатели (табл. 3.10).

Таблица 3.10

Ввод в действие основных фондов и объем незавершенного строительства в промышленности Вологодской области в 2000 – 2001 гг.

Показатель	2000 г.	2001 г.
Всего инвестиций в основной капитал, млн. руб.	3 464,4	5 090,2
Ввод в действие основных фондов, млн. руб.	2 211	3 707,7
Объемы незавершенного строительства, млн. руб.	3 185,5	4 149,2
Ввод в действие основных фондов на 1 руб. капиталовложений, руб.	0,63	0,72
Отношение объемов незавершенного строительства к стоимости введенных в действие основных фондов, в %	144	112

В ближайшие годы необходимо уделить максимум внимания развязке этой проблемы. И сделать это можно прежде всего путем направления инвестиционных ресурсов в объекты с наиболее высокой степенью готовности, что, к сожалению, делается далеко не всегда.

В целом инвестиционный процесс в промышленности области (включая 2001 г., когда этот процесс активизировался) характеризуется рядом основных черт, которые окажут влияние на развитие модернизационных преобразований как в ближайшей, так и в среднесрочной перспективе.

Во-первых, в инвестиционной сфере была ярко выражена направленность капитальных вложений в сырьевые, экспортно-ориентированные отрасли.

Во-вторых, был ограниченным объем инвестиций в обрабатывающие производства, что сдерживало их модернизацию, совершенствование структуры индустрии области в целом.

В-третьих, для инвестиций было характерно низкое инновационное наполнение.

В-четвертых, медленно повышался уровень использования потенциала инвестирования. Значительные ресурсы направлялись в финансовые вложения и активы, не связанные с инвестициями в основной капитал.

В-пятых, сохраняется большой разрыв между возможностями финансовой сферы и потребностями реального сектора экономики. Удельный вес и размеры банковских кредитов в инвестициях промышленности области низки. Росту этого источника инвестиций препятствуют высокие инвестиционные риски, отсутствие ликвидного залогового обеспечения кредитов, их недостаточная правовая защищенность.

В-шестых, пока не удалось найти способов мобилизации в инвестиции растущих сбережений населения. По данным Главного управления ЦБ России по Вологодской области, эти сбережения достигли в регионе 6 млрд. руб. При их аккумуляции и направлении в развитие производственной базы инвестиционные ресурсы региона увеличились бы не менее чем в полтора раза.

В-седьмых, инвестиционные приростные всплески последних лет пока носили в значительной мере конъюнктурный характер, были обусловлены стечением ряда благоприятных обстоятельств (как внутренних, так и внешних условий), позволивших использовать возникшие возможности увеличения доходов. Но нужной устойчивости и ускорения инвестиционный процесс еще не приобрел.

Факторы, ныне действующие в промышленности региона относительно инвестиционных процессов, многообразны и нередко противоречивы. Одни из них стимулируют инвестиционную активность предприятий, другие ограничивают ее. По выборочному обследованию, проведенному Областным комитетом государственной статистики в ноябре 2001 г., основные составляющие обеих групп факторов распределились в следующем порядке (табл. 3.11).

Таблица 3.11

Распределение предприятий промышленности Вологодской области по оценке факторов, влияющих на инвестиционную деятельность (по итогам единовременного обследования на 1 ноября 2001 г., в %)

Фактор влияния	Факторы	
	ограничивающие инвестиционную деятельность	стимулирующие инвестиционную деятельность
Спрос на продукцию	19	75
Состояние технической базы	10	67
Наличие собственных финансовых средств	28	64
Прибыльность инвестиций в основной капитал	41	26
Механизм получения кредитов для реализации инвестиционных проектов	16	–
Процент коммерческого кредита	13	3
Инвестиционные риски	15	–
Экономическая и политическая ситуация в стране	14	7
Нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционные процессы	7	7

Задача состоит в том, чтобы действие ограничивающих факторов сокращалось, а стимулирующих – возрастало. Такой концептуальный подход должен составлять стержень региональной инвестиционной политики.

Что касается конкретной содержательности, то весьма важно, чтобы инвестиционная политика базировалась на нахождении зоны общих интересов основных участников инвестиционного процесса: инвесторов, потребителей инвестиций и территориальных органов власти и управления. Далее, необходимо всесторонне обосновывать приоритетные направления инвестирования, активно воздействовать на этот процесс с помощью рыночного арсенала инструментов, придав тем самым инвестиционной деятельности нужную целеустремленность.

Критерием выбора приоритетов инвестирования, по нашему мнению, должны быть инвестиционная привлекательность объектов инвестирования (отраслей, предприятий, территорий).

Ряд отраслей промышленности области, как показывают исследования последних лет, проведенные в ВНКЦ ЦЭМИ РАН [18], обладают высокой инвестиционной привлекательностью и могут быть активными объектами как для внутренних, так и

внешних инвесторов. К таким отраслям относятся не только черная металлургия и химическая отрасль, но и электроэнергетика, а также пищевая отрасль. Для отраслей с высокой инвестиционной привлекательностью региональным органам власти целесообразно использовать преимущественно методы косвенного воздействия (экономические, организационные, информационные).

Однако большинство отраслей промышленности области пока характеризуются средней инвестиционной привлекательностью. В отношении их следует использовать методы не только косвенного, но и прямого воздействия.

В области уже накоплен определенный опыт в этом плане. Он базируется на основном законодательном акте, регулирующем инвестиционную деятельность в области, – «Законе об инвестиционной деятельности на территории Вологодской области», принятом в 1997 г. В развитие его в последующие годы были приняты «Закон об инвестиционном налоговом кредите», ряд постановлений губернатора и решений представительных органов муниципального уровня.

В соответствии с действующими в области нормативными актами господдержка инвестиционной деятельности выражается прежде всего в форме налоговых льгот. Речь идет прежде всего об освобождении инвесторов от уплаты части налогов, зачисляемых в областной бюджет. Другой формой являются государственные областные гарантии, которые предоставляются за счет средств фонда развития и выделяются отдельной строкой в областном бюджете. Они даются при условии включения инвестиционного проекта в областную инвестиционную программу.

Еще один вид господдержки инвестиционной деятельности – это инвестиции из государственных источников финансирования. Они могут осуществляться в форме участия в уставном капитале организаций. Сумма участия свыше 1 млн. руб. требует включения объекта в областную инвестиционную программу.

Законом определено четыре категории юридических лиц, которым предоставляются налоговые льготы.

В первую категорию входят вновь созданные юридические лица, реализующие инвестиционный проект, включенный в областную программу. Для таких инвесторов предусмотрены

налоговые льготы в виде полного освобождения от уплаты налога на имущество, в части, зачисляемой в областной бюджет, а также налога в территориальный дорожный фонд с владельцев транспортных средств. Срок предоставления льгот – на период окупаемости проекта, но не более пяти лет.

Вторая категория – уже действующие юридические лица, осуществляющие инвестиции в создание и модернизацию основных производственных фондов. Им предоставляется право на налоговые льготы только по налогу на имущество сроком не более пяти лет.

Третья категория – юридические лица, созданные после принятия областного закона об инвестиционной деятельности и осуществляющие проект с привлечением внешних инвестиций. Юридические лица могут получить право на налоговые льготы при условии, если в течение первого года (после регистрации) они начнут осуществление проекта, связанного с инвестициями в основные производственные фонды, а также привлекут в порядке долевого участия средства от инвесторов, зарегистрированных за пределами области (в т.ч. иностранных). Речь идет о сумме, эквивалентной не менее 500 тыс. долл. Этой категории налоговые льготы предоставляются в виде полного освобождения от уплаты налога на имущество в части, зачисляемой в областной бюджет, а также налога в территориальный дорожный фонд с владельцев транспортных средств. Срок предоставления льгот – два года после ввода в эксплуатацию инвестиционного объекта.

Четвертая категория – это организации, вновь созданные и давно существующие, которые не вошли в первые три категории (не включили свои инвестиционные проекты в областную программу, не привлекли крупных инвесторов из-за пределов области), но после вступления в силу областного закона осуществляют инвестиции в собственные основные фонды производственного назначения. Им предоставляется льгота по налогу на имущество в виде исключения из стоимости имущества, подлежащего налогообложению (те производственные фонды, которые были созданы или модернизированы после вступления в силу «Закона об инвестиционной деятельности на территории Вологодской области»). Срок предоставления льготы – три года с момента ввода основных фондов в эксплуатацию.

Условием включения проекта в областную инвестиционную программу является прохождение отбора, проводимого областным Экспертным советом по инвестиционной деятельности на основании положения, утвержденного Законодательным Собранием области.

Важным элементом создания стабильных условий для инвесторов выступают гарантии и защита инвестиций, предусмотренные областным законом. Речь идет о введении оговорки о неухудшении условий для инвесторов в случае принятия новых законодательных актов. Нормы новых актов смогут применяться только по истечении трех лет со дня вступления их в силу (если они ухудшают положение инвесторов).

В 1999 – 2001 гг. перечисленные льготы позволили за счет региональных ресурсов осуществить модернизацию оборудования на ОАО «Вологодский текстиль» в размере 1,5 млн. руб. Налоговые льготы на сумму 1,6 млн. руб. были получены и реализованы ООО «Андомский леспромхоз» Вытегорского района для организации заготовки древесины. В течение пяти лет может пользоваться налоговыми льготами по решению Законодательного Собрания области ООО «Чагодощенский стекольный завод» (проект «Организация производства пивной бутылки»). Сумма налоговых льгот по этому проекту составляет 23,9 млн.руб. На протяжении трех лет налоговые льготы реализуются в ОАО «Пищекombинат «Вологодский» (проект «Производство картофельных чипсов», расчетная сумма льгот – 4,6 млн. руб.).

Совершенствование нормативной базы усиливает внимание инвесторов к развитию экономики области. Подтверждением этому служит рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов, публикуемый журналом «Эксперт РА». По итогам 2001 г. Вологодская область вошла в число шести регионов России с наименьшим инвестиционным риском [31].

Однако систему управления инвестиционным процессом в регионе необходимо совершенствовать. Нам представляется, что многое можно было бы изменить в лучшую сторону путем создания специализированной структуры по вопросам инвестиционной деятельности в системе региональных исполнительных органов власти. Либо через организацию некоммерческой структуры, координирующей инвестиционный процесс в регионе (с участием

региональных органов управления). Такая система может строиться на рациональном сочетании инвестиционных ресурсов, создаваемых как непосредственно предприятиями и организациями, так и за счет средств, аккумулируемых для этих целей инвестиционно-финансовыми структурами.

3.2. Инновационное развитие

Факторы, действующие в прошедший период рыночных трансформаций (особенно на первых его этапах), привели к сокращению инновационной активности предприятий. Это вызывалось в первую очередь нехваткой оборотных средств, ограниченностью собственных ресурсов инновационного финансирования, трудностью привлечения заемных средств, а также резким свертыванием бюджетного инвестирования. С оживлением экономического роста инновационная активность промышленных предприятий области стала возрастать.

В таблице 3.12 приведены данные Областного комитета государственной статистики об уровне инновационной активности промышленных предприятий за последние годы. Как видно, удельный вес инновационно-активных промышленных предприятий области поднялся с 3,0% в 1995 г. до 16,0% в 2001 г. При этом постоянно высокую активность проявляли предприятия черной металлургии и химической промышленности. Для них была характерна также крупномасштабность инноваций.

Таблица 3.12

Уровень инновационной активности промышленных предприятий Вологодской области (в % к числу обследованных предприятий)

Отрасль	1995 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
<i>Промышленность в целом</i>	3	3	3,8	7,5	10,7	16
В том числе:						
- электроэнергетика	-	-	-	-	14,3	7
- черная металлургия	66,7	66,7	66,7	66,7	50	67
- химическая	100	50	50	-	66,7	67
- машиностроение и металлообработка	5,6	5,6	5,9	9,4	21,9	22
- лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	1,3	1,3	-	4,2	4,5	10
- легкая	-	-	-	10	9,7	14
- пищевая	1,6	3,1	9,1	14,7	16,7	24

В таблице 3.13 приводится перечень основных инновационных мероприятий, осуществлявшихся в 2000 – 2002 гг. в ОАО «Северсталь».

Таблица 3.13

**Основные инновационные мероприятия,
реализуемые в ОАО «Северсталь»**

Вид производства	Мероприятия
Коксоагломерационное производство	Внедрение коксоберегающей технологии вдувания пылеугольного топлива в доменные печи и доведение расхода кокса до 320 кг/т чугуна Проведение капитальных ремонтов с модернизацией доменных печей и воздухонагревательных устройств Реализация программ повышения качества сырья и кокса
Конвертерное производство	Модернизация установки непрерывной разливки стали №1 Постепенная модернизация машин непрерывной разливки Строительство установки десульфурации чугуна
Электросталеплавильный цех	Строительство машины непрерывной разливки сортовой заготовки
Листопрокатный цех № 1	Внедрение автоматизированной системы измерения размеров и планшетиности толстого листа на линии резки Проведение комплексной автоматизации стана «2800»
Листопрокатный цех № 2	Реконструкция нагревательной печи № 1 Оснащение чистой группы стана «2000» быстродействующей системой измерения толщины, ширины, поперечного профиля
Производство холоднокатаного листа	Продолжение модернизации системы управления пятиклетевого стана с переходом на контроллеры фирмы Siemens Завершение реконструкции термоотделения Реконструкция НТА-3 и строительство установки регенерации с переводом агрегата на травление в соляной кислоте
Цех гнутых профилей	Реконструкция ПГА 2-8 и ПГА 1-4 с переходом на трубную технологию

От выполнения программ организационно-технических мероприятий «Северсталь» только за 2000 г. получила экономический эффект в сумме 1240 млн. руб., в том числе за счет снижения затрат – 510 млн. руб.

В ОАО «Аммофос» в последние годы освоен выпуск новых марок жидких азотных удобрений, сульфатоаммофоса и нитроаммофоски. Здесь разработана и внедрена технология введения в состав удобрений микроэлементов. Все производимые ОАО «Аммофос» удобрения обрабатываются обеспыливающими и антислеживающими реагентами, что позволяет потребителям снижать их потери при транспортировке и сохранять качество при хранении. На предприятии в настоящее время реализуется программа технического развития на 2001 – 2006 гг., в частности намечено проведение реконструкции сернокислого производства путем перевода технологических систем на использование серы вместо колчедана. В производстве фосфорной кислоты осуществляется переход на полугидратный режим. Предприятие уверенно держит курс на создание гибких технологических линий

по производству любых марок удобрений, что позволит оперативно реагировать на изменения конъюнктуры на внутреннем и внешнем рынках.

Поднялась в последние годы степень инновационно-активных предприятий машиностроения и пищевой промышленности. Однако пока низкой остается инновационная активность в лесопромышленном комплексе и легкой промышленности.

Анализ статистической отчетности показывает, что характер инноваций, проведенных на предприятиях, весьма различен. Но объединяющей его чертой для большинства инновационных предприятий (рис. 5) было внедрение прогрессивных технологий и автоматизация уже существующих производственных процессов. Примерно каждое третье инновационное предприятие стремилось увеличить производственные мощности по выпуску пользующейся спросом продукции, не меняя ее номенклатуру.

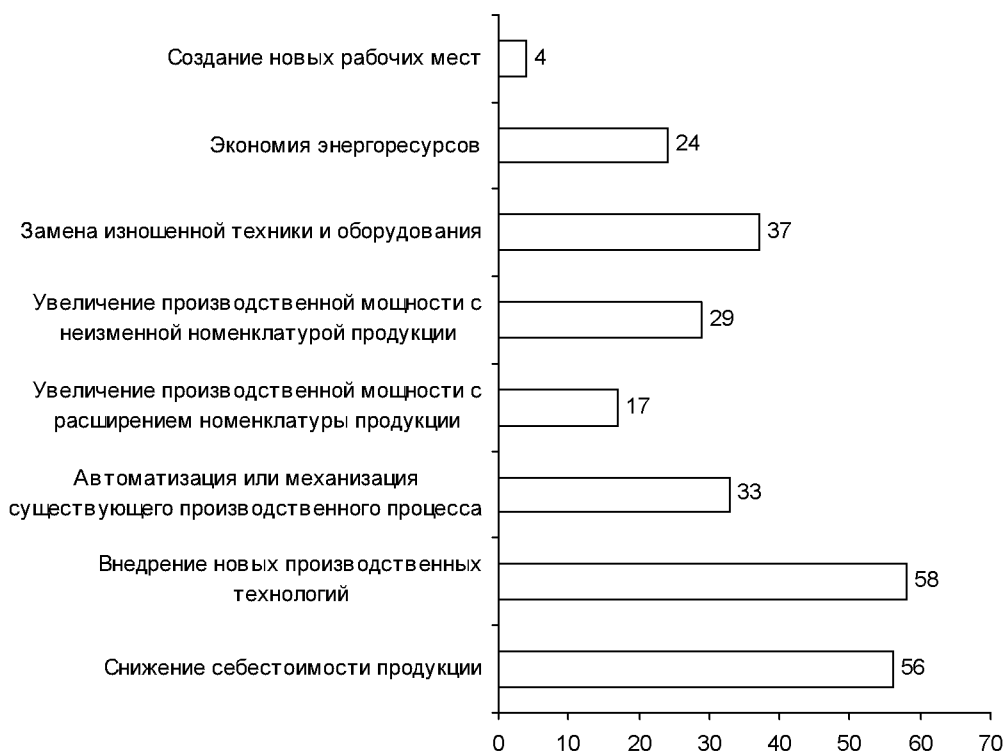


Рис. 5. Распределение промышленных предприятий Вологодской области по оценке основных показателей инвестиционно-инновационной деятельности (в % к общему количеству предприятий, обследованных в ноябре 2001 г.)

И лишь на каждом шестом предприятии увеличение мощностей сочеталось с расширением номенклатуры изделий. Целями технологических нововведений более чем на половине предприятий стали снижение себестоимости продукции и осуществление мероприятий по экономии энергоресурсов.

На рисунке 5 представлены направления затрат предприятий на инновации, выявленные статорганами. Очевидно то, что в 2001 г. расходы на технологические инновации были связаны преимущественно с приобретением машин и оборудования (66,6% от общей суммы затрат на эти цели) и производственным проектированием (17,6%). В то же время расходы на разработку новых видов продуктов занимали только 7,3%. На приобретение программных средств и новых технологий расходовалось лишь 3,2% в общей сумме затрат на инновации. Чрезвычайно низок удельный вес расходов на обучение и подготовку персонала и маркетинговые исследования – соответственно 0,3 и 0,1%.

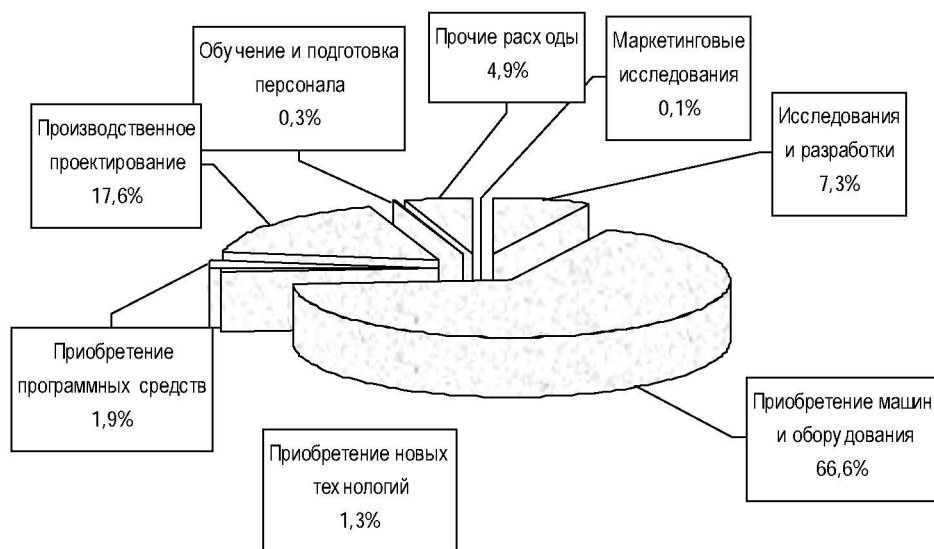


Рис. 6. Структура затрат на технологические инновации на промышленных предприятиях Вологодской области в 2001 г. (в %)

К сожалению, действующая методика учета инноваций в системе государственной статистики имеет существенные недостатки. По ней в число инноваций входят продуктовые и процессные инновации, а также нововведения в сфере услуг, но не включаются организационные и управленческие (в том числе реализация новых направлений в экономической стратегии предприятий и т.п.) [75].

Однако роль их в модернизационных преобразованиях весьма существенна, а нередко является определяющей в повышении эффективности работы предприятий.

В этой связи в апреле 2002 г. был проведен анкетный опрос руководителей группы предприятий области по оценке всех трех основных типов инноваций – продуктовых, технико-технологических и организационно-управленческих². Получены ответы с 85 предприятий различной специализации, состав которых вполне отвечает структуре их генеральной совокупности.

Первое, что удалось нам установить в результате обработки и анализа анкет: удельный вес инновационных предприятий оказался выше, чем фиксируемый статорганами. Инновационно активными считают свои предприятия 38% руководителей, что вдвое превышает показатели статотчетности по этому вопросу.

Типологические группы по уровню инновационной активности распределились так, как показано на рисунке 6. 23% руководителей указали, что на их предприятиях осуществляются крупные инновационные проекты или уровень инновационной активности высок. 15% руководителей считают, что эта активность еще незначительна. Но все же на 62% обследованных промышленных предприятий инновационные мероприятия не осуществлялись.

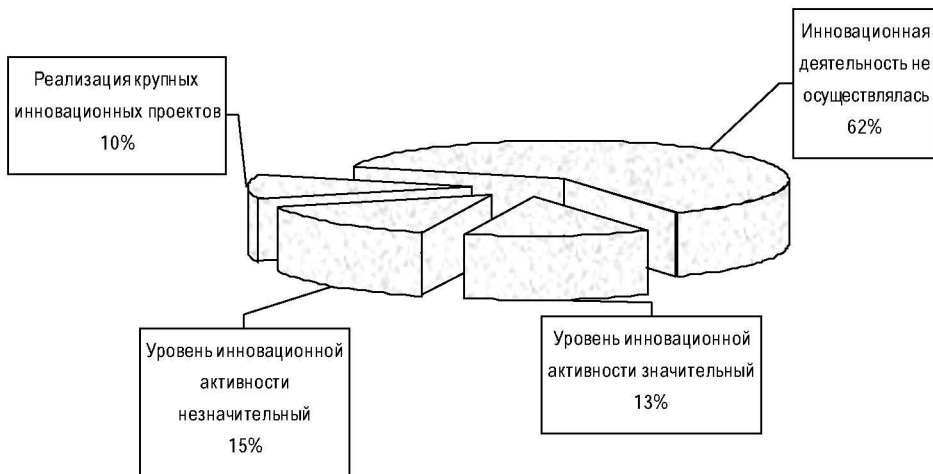


Рис. 6. Типология промышленных предприятий Вологодской области по уровню инновационной активности (по данным опроса руководителей предприятий, в % к числу ответивших)

² В разработке анкеты и обобщении ее результатов участвовали сотрудники Вологодского НКЦ ЦЭМИ РАН В.В. Митенев и О.С. Москвина, за что им автор весьма признателен.

Распределение основных мотивов инновационной деятельности при этом укладывается в направления, представленные в диаграмме (рис. 7). Как видно, рыночные мотивации инноваций являются преобладающими.

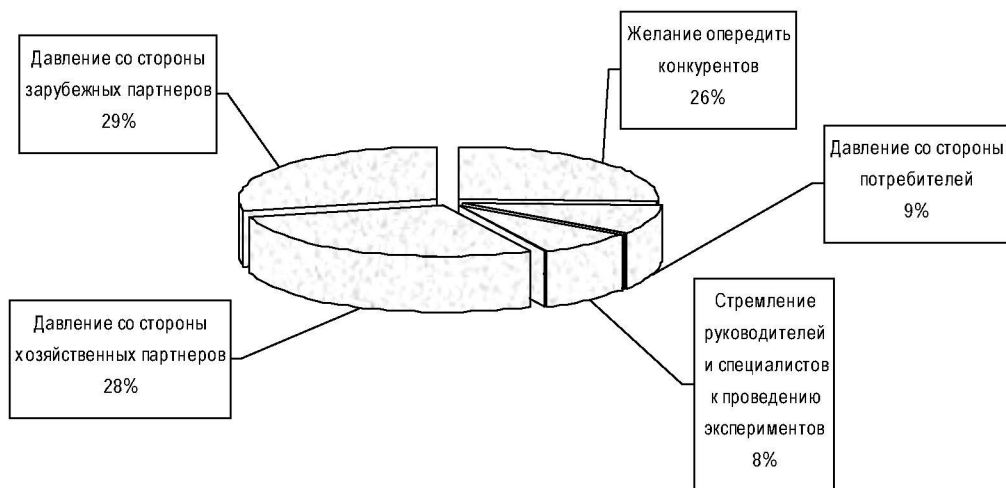


Рис. 7. Основные мотивы развития инновационной деятельности на промышленных предприятиях Вологодской области (по данным опроса руководителей предприятий, в % к числу ответивших)

Конкретными целями осуществления инновационной деятельности, согласно данным проведенного опроса, выступают: расширение ассортимента продукции (18% ответивших), улучшение ее качественных характеристик (15%), создание новых и сохранение традиционных рынков сбыта (14 и 9% соответственно), сокращение материальных затрат (12%), обеспечение соблюдения современных стандартов (7%).

Результаты опроса свидетельствуют о том, что главным источником финансирования инновационной деятельности пока остаются собственные накопления и текущие средства предприятий. Так считают 90% ответивших. При этом респонденты отмечают, что основные проблемы, препятствующие привлечению заемных средств, это: высокая ставка налога (58% ответивших), требование залога под обеспечение кредита (39%), отказ банков в предоставлении долгосрочных кредитов (26%). Только 25% руководителей используют средства кредитных организаций, и лишь 5% – бюджетные средства.

Результативность реализации инноваций опрашиваемым было предложено оценить как в экономическом, так и социальном разрезе. Свод полученных на этот счет ответов представлен в таблице 3.14.

Таблица 3.14

**Оценка результативности инновационной деятельности
промышленных предприятий Вологодской области
(по данным опроса руководителей предприятий)**

Результат инновационной деятельности	Значимость результата, в % к числу ответивших
<i>Экономические результаты</i>	
Освоение новых видов продукции	23
Рост объема продаж продукции на внутреннем рынке	20
Повышение конкурентоспособности производимой продукции	17
Увеличение объема производства продукции	16
Улучшение финансового положения	12
Увеличение прибыли	10
Рост объема продаж продукции на внешнем рынке	7
<i>Социальные результаты</i>	
Повышение среднемесячной заработной платы	54
Рост численности промышленно-производственного персонала	20
Улучшение отношения к труду	16
Увеличение доли полностью занятых работников	10

Как видно из данных таблицы, в оценке экономических результатов преобладает результативность в освоении новых видов продукции (23%). На втором месте находится рост объемов продаж продукции на внутреннем рынке. Это говорит об усиливающейся ориентации предприятий на отечественного потребителя. В перечне позитивных социальных результатов инновационной деятельности 54% руководителей отмечают увеличение заработной платы. Немаловажное значение имеют и такие социальные аспекты, как расширяющиеся возможности привлечения дополнительной рабочей силы, улучшение отношения работников предприятий к труду.

Таким образом, итоги анкетного опроса позволили заключить, что:

- на предприятиях области инновации постепенно приобретают все более комплексный характер;
- в осуществляемых нововведениях происходит поворот от технико-технологической сферы к области сбыта, анализу изменений на рынке продукции;

- успех на рынке становится важнейшим стимулом расширения инновационной деятельности и активизации модернизационных преобразований в целом.

В ходе опроса руководителям предприятий было также предложено назвать факторы, препятствующие осуществлению инновационной деятельности. При этом при ответах можно было указать несколько факторов. Как показывают данные таблицы 3.15, наиболее весомым фактором, сдерживающим осуществление инновационной деятельности, являются экономические аспекты. Это прежде всего нехватка собственных денежных средств и недостаточный уровень финансовой поддержки со стороны государства (65 и 40% ответивших соответственно). Третью и четвертую по значимости позиции занимают высокая стоимость нововведений и значительные экономические риски при реализации инновационных проектов (28%).

Таблица 3.15

**Рейтинг факторов, сдерживающих осуществление инноваций
в промышленности Вологодской области
(по данным опроса руководителей предприятий)**

Фактор	Удельный вес ответивших, в %*
<i>Экономические факторы</i>	
Недостаток собственных денежных средств	65
Недостаток финансовой поддержки со стороны государства	40
Высокая стоимость нововведений	35
Высокий экономический риск	28
Длительные сроки окупаемости нововведений	28
Низкий платежеспособный спрос на новые продукты	21
<i>Производственные факторы</i>	
Низкий инновационный потенциал организации	25
Недостаток квалифицированного персонала	21
Недостаток информации о новых технологиях	20
Недостаток информации о рынках сбыта	16
<i>Другие причины</i>	
Недостаточность законодательных и нормативно-правовых документов, регулирующих и стимулирующих инновационную деятельность	28
Неразвитость рынка технологий	23
Неразвитость инновационной инфраструктуры (посреднические, информационные, юридические, банковские, прочие услуги)	20
Низкий спрос со стороны потребителей на инновационную продукцию	12

* Отвечавшие могли выделить несколько факторов.

Среди производственных наиболее сложны для решения проблемы, обусловленные низким инновационным потенциалом организации (25% ответивших) и недостаточной обеспеченностью квалифицированным персоналом (21%). Помеху для развития инновационных процессов представляет пока и несовершенство информации о новых технологиях (20%) и рынках сбыта (16% ответивших).

К другим факторам, ограничивающим развитие инновационной деятельности, руководители отнесли недостаточную проработанность законодательных и нормативно-правовых документов, регулирующих и стимулирующих процессы в сфере инноваций (28% ответивших), слабую развитость рынка технологий (23%), неразвитость отношений предприятий с посредническими, информационными, юридическими, банковскими и другими структурами (20%).

Что касается ответов на вопросы о предлагаемых мерах по повышению инновационной активности, то примечательно, что в качестве первоочередных среди них были названы различные формы и методы совершенствования и развития рыночной среды (табл. 3.16).

Таблица 3.16

Первоочередные мероприятия по активизации инновационной деятельности промышленных предприятий (по данным опроса руководителей предприятий Вологодской области)

Первоочередные мероприятия	Удельный вес ответивших, в % *
Упрощение системы налогообложения, снижение суммарной величины налогов	89
Создание условий для инвестирования в промышленность	77
Создание условий для роста платежеспособного спроса населения	72
Совершенствование кредитно-финансовой системы	51
Государственная и финансовая поддержка развития перспективных направлений в промышленности и рыночной инфраструктуры	37
Повышение уровня и эффективности регулирования экономических процессов	26
Повышение ответственности собственников за результаты работы	20
Создание условий для интеграции промышленных предприятий и образования финансово-промышленных групп	15

* Отвечавшие могли назвать несколько направлений.

Ответы руководителей предприятий относительно механизмов реализации этих мер практически полностью совпали с перечнем, который изложен в труде, выполненном под руководством академика *В.А. Макарова* и д.э.н. *А.Е. Варшавского* [75].

В частности, подчеркнута необходимость шире использовать возможности стимулирования инновационных мероприятий путем снижения налога на прибыль в соответствии с достигнутым уровнем инновационной деятельности. Чем выше ее уровень, тем больше налоговых льгот должно получать предприятие. Отмечается также, что государство должно законодательно и реально создать условия для снижения текущих затрат на НИОКР при определении налоговой базы, для ускорения амортизации оборудования, используемого для проведения проектно-конструкторских и экспериментальных работ. Фирмам-инвесторам, осуществляющим капиталовложения в отрасли и предприятия с новой технологией, предлагается предоставлять скидку с налогов, исходя из 100% суммы внесенного капитала.

Вместе с тем наш анализ и практика показывают, что инновационная активность во многом зависит от политики руководителей предприятий. Несмотря на финансовые и другие трудности, инициативные руководители стремятся создать или возродить в структуре предприятий инновационные подразделения, укрепляют связи со сферой НИОКР (как договорного, так и интеграционного типа), развивают стимулирование инновационной деятельности внутри коллективов.

Развитие инновационной деятельности во многом определяется общим уровнем научно-исследовательской базы в регионах.

В этой связи заметим, что «научная» насыщенность экономики Вологодской области и в дореформенный период была невысокой. В 1990 г. научными разработками в области занимались 3,7 тыс. чел., что в общей численности работающих составляло 0,57%, в то время как по России этот показатель был равным 2,2%. Однако в последние годы в области непрерывно шел процесс свертывания численности работников фундаментальной, отраслевой, заводской науки. Это наглядно видно из данных таблицы 3.17. В 2001 г. их количество снизилось до 420 чел., или в 9 раз по сравнению с 1990 г. Удельный вес научных работников в численности экономически активного населения области составляет теперь только 0,06%. Этот показатель в 20 раз ниже, чем в среднем по России (хотя и в стране произошло значительное сокращение численности ученых). Отметим и то, что по насыщенности научными работниками Вологодская область в настоящее время резко отстает

от других регионов Европейского Севера. На начало 2001 г. в Архангельской области и Республике Карелия численность персонала, занимающегося исследованиями и разработками, составляла по 1,3 тыс. чел., Республике Коми – 2,2 тыс. чел., а в Мурманской области – 2,7 тыс. чел. [107].

Таблица 3.17

Основные показатели состояния и развития научно-технического потенциала Вологодской области

Показатель	1990 г.	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Численность работников, выполняющих научные исследования и разработки, чел.	3 716	494	540	424	420
В том числе:					
– специалисты, выполняющие научные исследования и разработки	2 648	297	362	318	327
– вспомогательный персонал	937	72	129	46	41
– прочие работники	131	125	49	60	52
Численность докторов и кандидатов наук в научно-исследовательских организациях и предприятиях, чел.	89	34	54	77	75
Доля численности персонала, занятого исследованиями и разработками, в общей численности экономически активного населения, в %	0,57	0,08	0,08	0,06	0,06

К тому же средний уровень квалификации работников, выполняющих исследования и разработки, в Вологодской области невысок: лишь 18% занятых в научной сфере имеют ученые степени доктора или кандидата наук. Объем подготовки научных кадров через аспирантуру на территории региона также недостаточен, что не позволяет улучшить кадровую базу научных учреждений и предприятий и привести ее масштабы и структуру в соответствие с запросами модернизации производства. Весьма негативно на этом процессе сказывается и то, что уровень оплаты труда в отрасли «Наука и научное обслуживание» значительно отстает от среднеобластного уровня заработной платы (в 2001 г. – более чем на 50%).

Дальнейшее развитие инновационной деятельности предприятий, укрепление научно-производственного потенциала области должно быть одним из важнейших направлений деятельности региональных органов власти в сфере модернизации экономики.

Исходя из современного состояния и актуальных задач развертывания инновационной работы наиболее эффективными, на наш взгляд, могут быть такие направления:

⇒ развитие рыночной инфраструктуры, способствующей росту производства конкурентоспособной продукции и освоению новых технологий (создание технопарков, инновационно-технических, научно-информационных и консалтинговых центров и т.п.);

⇒ стимулирование инновационной деятельности, научных исследований и разработок путем льготирования налоговых нагрузок регионального и местного уровня;

⇒ прямая бюджетная поддержка деятельности расположенных в области учреждений фундаментальной и отраслевой, а в необходимых случаях и заводской науки;

⇒ расширение практики конкурсного распределения бюджетных средств при финансировании на безвозвратной основе инновационных проектов регионального и местного значения;

⇒ увеличение средств на проведение областных конкурсов научных исследований и разработок;

⇒ развитие регионального законодательства по развитию инновационной деятельности.

В области ведется работа по этим направлениям. Областным правительством, например, в последние годы регулярно заключаются договоры с Вологодским НКЦ ЦЭМИ РАН на выполнение работ по экономике, организации модернизационных преобразований в лесном комплексе, машиностроении, черной металлургии. Под эгидой правительства области идет формирование инновационного центра при Вологодском государственном техническом университете. Ежегодно присуждаются областные гранты за лучшие исследования и разработки. К сожалению, количество установленных премий пока небольшое, недостаточен и размер этих премий. В структуре правительства области нет подразделения, специально занимающегося развитием научной и инновационной деятельности, и в областном бюджете нет отдельной строки о финансировании научно-исследовательских учреждений. Уровень деятельности органов региональной власти и управления в этой сфере требует большей масштабности и активности с тем, чтобы полнее отвечать современным задачам ускорения модернизационных преобразований в экономике.

3.3. Институциональные преобразования

Как отмечалось выше, уже к концу 1994 г. подавляющее количество промышленных предприятий в Вологодской области было приватизировано. Большинство приватизированных предприятий, имевших статус различных типов товариществ, в последующем, основываясь на развивающемся законодательстве, меняли организационно-правовой статус. В ходе рыночной адаптации ряд приватизированных предприятий прошли процедуру банкротства, осуществляли в различных формах реструктуризацию. Подробно рассматривать эти процессы в данной работе нецелесообразно, хотя они, несомненно, влияют на динамику и результативность работы промышленности региона. Здесь отметим главное – промышленность области ныне представляет собой совокупность институциональных структур, действующих на основе рыночного взаимодействия предприятий между собой и с другими субъектами, органами хозяйствования и управления.

На конец 2001 г. в области всего действовало 1389 промышленных предприятий. Среди них в государственной и муниципальной собственности находились 143 предприятия (10,2%), в индивидуальной частной – 1000 предприятий (72%), в смешанной российской собственности – 246 предприятий (17,7%). Но место форм собственности предприятий в экономике определяется, конечно, прежде всего объемом их ресурсов и производимой продукции. В этой связи отметим, что в Вологодской области предприятия государственной и муниципальной собственности располагали 7,6%, предприятия индивидуальной собственности – 21,8%, корпоративной – 70,5% общего объема промышленно-производственных фондов области. Удельный же вес производства продукции (работ, услуг) на предприятиях государственной и муниципальной собственности составил всего 1,5%. На предприятиях, находящихся в индивидуальной собственности, было произведено 12%, а на предприятиях смешанной собственности – более 85% общего объема промышленной продукции региона.

Подавляющее большинство крупных и средних промышленных предприятий области действуют как акционерные общества. При этом в последние годы проходило резкое сокращение роли государственной и муниципальной собственности в уставном

капитале промышленных акционерных обществ. На конец 2001 г. в акционерных компаниях области доля, принадлежащая федеральным, областным и муниципальным органам, составляла 3,7%, доля коммерческих организаций – 77,5%, доля физических лиц – 18,8%.

К наиболее существенным преимуществам акционерной собственности, как аргументированно доказывается в работах Института экономики РАН [110], относятся:

1. Ограничение прав собственности акционеров только собственностью на принадлежащие им акции, предоставляющие лишь право их отчуждения, участия через собрание акционеров в управлении обществом, получения части доходов общества в виде дивидендов, а также части активов общества в случае его ликвидации. Эти ограничения придают особую устойчивость корпоративным предприятиям, поскольку перепродажа акций никак не отражается на величине и целостности акционерного капитала и других активов акционерных обществ.

2. Перекрестное владение акциями создает возможность интеграции усложняющихся по мере углубления общественного разделения труда производственных связей.

3. Рынок корпоративных ценных бумаг формирует эффективный, небюрократический механизм перераспределения капитала в сферы его наиболее эффективного использования и создает благоприятные условия для реструктуризации производства в различных масштабах и направлениях.

К сожалению, специфика становления в области (как и в стране) акционерной собственности была связана с тем, что главной целью акционирования предприятий являлся ускоренный демонтаж государственной собственности. В результате не были реализованы возможности акционерной собственности, ее экономические преимущества. Последовавшая в дальнейшем концентрация акционерного капитала в руках более крупных собственников также не привела к росту эффективности его функционирования вследствие общей деформации рыночных институтов.

Поэтому все острее становится вопрос о создании необходимых экономических предпосылок формирования у субъектов акционерной собственности мотиваций к эффективной хозяйственной деятельности. Именно его решение может активизировать реализацию современных, наиболее прогрессивных тенденций в развитии общественного производства.

Особый интерес в этой связи представляет формирование крупных интегрированных корпоративных структур с целью повышения конкурентоспособности и эффективности промышленного производства. По этому пути настойчиво продвигается в последние годы ОАО «Северсталь», основные рыночные показатели которого за 1999 – 2001 гг. представлены в таблице 3.18.

Таблица 3.18

**Основные показатели рыночной деятельности ОАО «Северсталь»
в 1999 – 2001 гг. (в млрд. руб.)**

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Чистая выручка	37	59,1	52,4
Себестоимость продукции (работ, услуг)	22,7	31,7	31,2
Прибыль от продаж	14,1	24,3	10,2
Балансовая прибыль	13,1	24	8,1

В результате организационно-экономических действий, активно проведенных обществом, в конце 2002 г. фактически завершилось формирование крупнейшей корпорации – ЗАО «Северстальгрупп». В нее входят металлургический, сырьевой, автомобильный дивизионы, структуры машиностроительных и транспортных направлений, банковского, страхового и других видов деятельности.

Общая схема «Северстальгрупп» представлена на рисунке 8. Ее головное предприятие – ОАО «Северсталь». Председатель Совета директоров «Северстали» А.А. Мордашов подчеркивает: «Корневым, центральным бизнесом группы является сталь. Это – самый здоровый, самый эффективный, самый прогрессивный актив для всех нас. И будущее нашей группы мы связываем с ростом металлургии» [82].

Главные задачи, которые решает предприятие, состоят в том, чтобы:

- укрупниться путем приобретения партнеров и создания совместных предприятий, так как в России размер компании дает возможность оказывать влияние в деловых и политических кругах;
- защитить, стабилизировать и укрепить ключевой бизнес (сталь) с целью компенсации последствий циклического характера производства в отрасли;
- усилить контроль по цепи создания стоимости и получить большую добавленную стоимость, чем это возможно получить от производства стали;

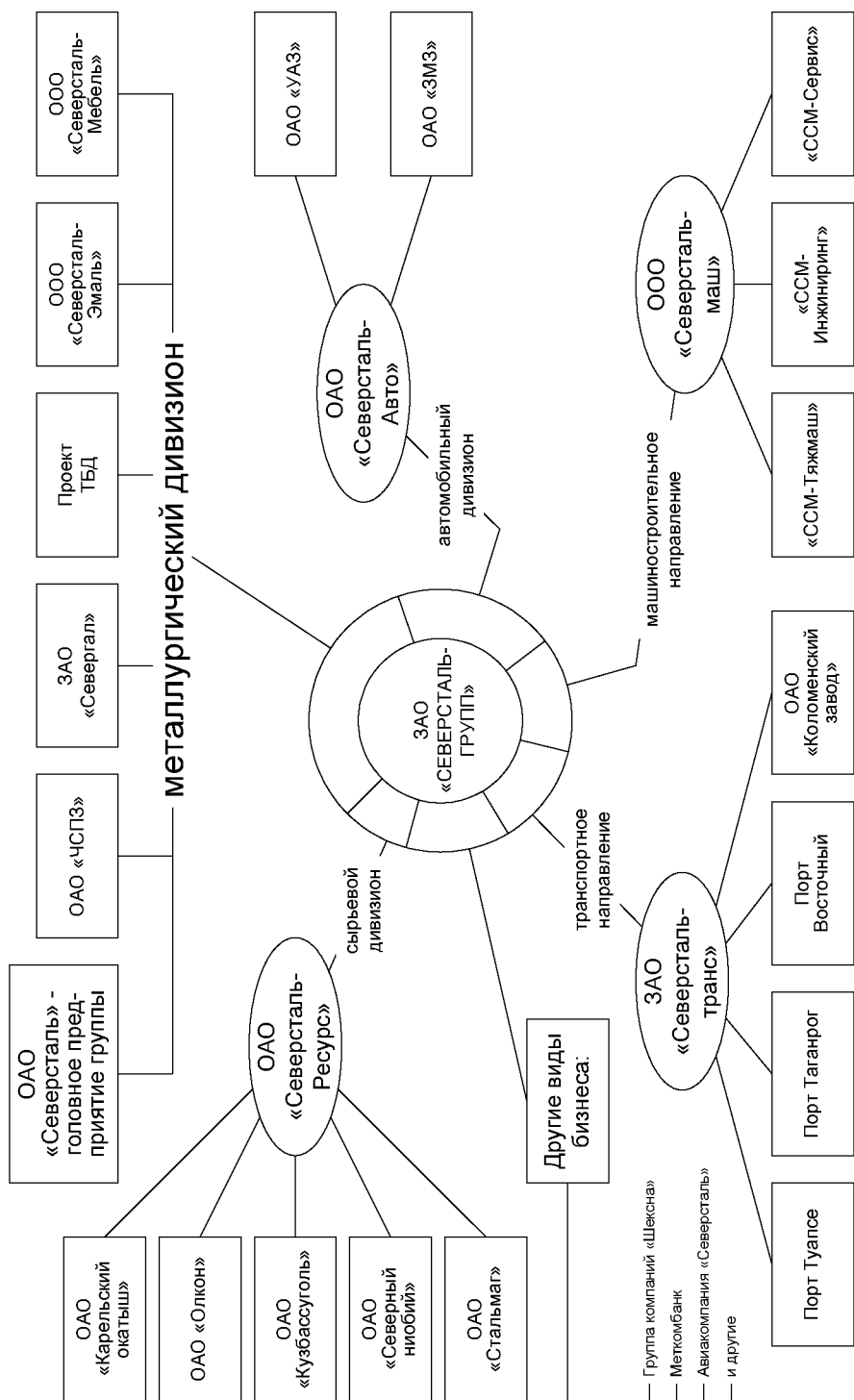


Рис. 8. Структура корпоративного объединения ЗАО «Северстальгрупп»

➤ повысить прибыльности дочерних, приобретенных предприятий вверх и вниз по технологической цепочке, с согласованным планированием бизнеса, с прозрачной системой измерения результатов работы и более жестким контролем;

➤ улучшить фундаментальную способность бизнеса к росту с тем, чтобы он мог делать новые шаги в превращении в конкурентоспособный бизнес мирового уровня.

Фактически на базе «Северстали» создается диверсифицированная корпорация западного типа.

Позитивный опыт в развитии интеграции накапливается и в лесопромышленном комплексе области. Успешно функционируют здесь, например, такие интегрированные структуры, как то:

- ОАО «ЛХК «Череповецлес» (создано в 1994 году) – в его активы были переданы государственные пакеты акций четырех лесозаготовительных предприятий: ОАО «Бабаевский ЛПХ», ОАО «Белозерский ЛПХ», ОАО «Вашкинский ЛПХ», ОАО «Чагодакомлес»;

- ОАО «Лесдок» (создано в 1994 году) – включает ОАО «Ломоватский ЛПХ», ОАО «Лойгинский ЛПХ» и ОАО «Харовский лесокombинат»;

- лесопромышленный концерн «Кипелово» (создан в 1997 г.) – в его состав входят ОАО «Сокольский ДФЗ», ОАО «Ковжинский ЛПХ»;

- Ассоциация «Вологодские лесопромышленники (создана в 1997 г.) – представлена 12 предприятиями (в т.ч. 9 лесопромышленных);

- ЗАО «Череповецкий фанерно-мебельный комбинат» (создано в 1998 г.) – вертикально интегрированное с лесозаготовительным предприятием (ООО «Никольсклес»).

На предприятиях Ассоциации «Вологодские лесопромышленники» объем вывозки древесины за 1997 – 2000 гг. возрос почти в 2 раза (при среднеотраслевом показателе – 1,4 раза), увеличилась численность промышленно-производственного персонала – в 2,5 раза, поднялся уровень среднегодовой выработки – в 1,2 раза. За время существования Ассоциации на предприятиях, входящих в нее, активно проводилась инвестиционная политика: с использованием механизма лизинга были приобретены 24 грузовые автомашины, 15 прицепов, 13 гидроманипуляторов, 12 трелевочных тракторов.

Областные органы власти осуществляют курс на поддержку интегрированных структур. Видят свою задачу в том, чтобы полнее использовать возможности формирования интегрированных структур в различных отраслях промышленного сектора для роста экономики региона. В частности, прорабатываются возможности более прочных интеграционных связей между предприятиями металлургии Череповца и машиностроительными заводами Вологды.

Однако в сфере корпоративной организации производства есть немало проблем. Как известно, наиболее влиятельной категорией корпоративных собственников являются менеджеры (директорский корпус). Но пока этот слой ориентируется в основном на краткосрочные цели и доходы от долгосрочной реструктуризации рассматривает как нечто неопределенное. Отсутствует действенный правовой механизм предоставления корпорациями необходимой информации по финансовым и имущественным вопросам регулирующим органам. В результате слабо фиксируется связь движения рыночных индикаторов (например, рыночной стоимости компаний) с реальным движением денежных средств (прибыли) и инвестиций во внутреннем обороте акционерных обществ. Корпоративное управление позволяет осуществлять сокрытие реальной прибыли посредством сети торгово-посреднических структур и т.д. Эти и другие проблемы ждут своего решения.

Что касается государственных предприятий промышленности или предприятий с областной долей собственности, то заметим, что их наличие объясняется рядом объективных причин. Так, в 1995 – 1997 гг. кризисное состояние рынка лесопромышленной продукции не стимулировало частные инвестиции в эту сферу, а отдельные наиболее слабые лесозаготовительные предприятия обанкротились. Учитывая тяжелые последствия безработицы и потерю налоговой базы, особенно для небольших муниципальных районов, органы региональной власти вынуждены были сами принимать меры по восстановлению производства. Одной из таких мер стало их участие в создании новых лесозаготовительных предприятий на базе обанкротившихся.

Аналогичные действия произведены в легкой промышленности. Например, неэффективность собственника на фоне кризиса сбыта

привела в 1998 г. к остановке работы ОАО «Вологодский льнокомбинат». Предприятие имело годичную задолженность по заработной плате, большую недоимку по налогам и было признано по решению суда банкротом. Государственное вмешательство, выразившееся во вхождении областного комитета по управлению имуществом и администрации города Вологды в состав участников нового акционерного общества «Вологодский текстиль», а также помощь специалистов областного департамента промышленности администрации области, размещение на предприятии государственного и муниципального заказа позволили оперативно восстановить производство и снять проблему. Конечно, перечисленные действия мог совершить и добросовестный частный инвестор, но на его поиск необходимо время, а даже незначительная задержка могла привести к крайним социальным последствиям для города и коллектива предприятия.

В настоящее время областное имущество на правах ведения и хозяйственного управления используют 10 промышленных предприятий. Они выполняют не только важные экономические, но и социальные задачи. В числе этих предприятий, например, ОАО «Вологодский завод детского питания» и ряд других подобного рода.

По нашему мнению, по мере стабилизации положения на этих предприятиях целесообразна вторичная приватизация хозяйственных субъектов, не наделенных государственными функциями. Недавно такой шаг сделан в отношении успешно работавшего ГУП «Фанерный комбинат «Новатор».

Выделим и еще одну проблему – деятельности промышленных предприятий с участием иностранного капитала.

В таблице 3.19 приведены основные показатели деятельности этих предприятий за 1995 – 2001 гг.

Как видно из данных таблицы, экономическая роль предприятий с участием иностранного капитала возрастает. Удельный вес их продукции в общеобластном объеме продукции повысился с 0,6% в 1995 г. до 15,1% в 2001 г.

Среднесписочная численность работающих на этих предприятиях достигла 9% от общеобластной. Приведенные показатели позволяют утверждать, что по отдаче от вложенного труда предприятия с инокапиталом превосходят средние показатели промышленных предприятий региона. Заметим, правда, что инос-

Таблица 3.19

Основные показатели работы промышленных предприятий с участием иностранного капитала в Вологодской области

Показатель	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Число действующих предприятий с участием иностранного капитала, ед.	23	24	29	34	41	30	27
Объем продукции (работ, услуг), произведенной на этих предприятиях, млн. руб.	103,1	160,8	1 596,4	3 103,3	2 716,9	11 204,1	13 387
Удельный вес продукции предприятий с участием иностранного капитала в общем объеме промышленной продукции	0,6	0,7	6,4	10,6	5	12,8	15,1
Среднесписочная численность работников на предприятиях с участием иностранного капитала, тыс. чел.	3,2	4,2	9	8,9	9,9	15,9	15,7
Их удельный вес в общей численности промышленно-производственного персонала области, %	1,8	2,5	5,4	5,6	6	9,5	9

трантный капитал участвует в основном производстве сырья и полуфабрикатов (преимущественно лесоматериалов). Здесь немало и других нерешенных экономико-правовых вопросов. Остается, в частности, проблемной разработка критериев определения границы степени развития таких предприятий в регионе.

Вместе с тем практика показывает, что рыночные отношения не отменяют значимости для эффективной работы предприятий таких факторов производства, как степень его концентрации, развитие специализации и кооперативных связей, уровень развития материально-технической базы, внутривзаводской организации производства.

В таблице 3.20 приведена группировка предприятий, характеризующая связь численности работников с производительностью труда (по выпуску товаров и услуг на работника).

Очевидно то, что чем крупнее предприятие по концентрации трудовых ресурсов, тем выше результативность его деятельности.

Однако сказанное вовсе не означает отрицания значимости развития малого предпринимательства. Как отмечается во многих работах, малое предпринимательство обладает целым рядом положительных свойств:

- придает экономике гибкость за счет оперативного реагирования на изменения конъюнктуры рынка, что имеет особую значимость в силу индивидуализации и дифференциации потребительского спроса, ускорения научно-технического прогресса, расширения номенклатуры производимых товаров и услуг;

Таблица 3.20

Влияние численности работников предприятия на производительность труда (по итогам работы предприятий Вологодской области в первом полугодии 2002 г.)

Группы предприятий по численности работников (чел.)	Количество предприятий в группе	Общее количество работников в группе, тыс. чел.	Приходится работников в среднем на предприятие, чел.	Выпущено продукции в группе, млн. руб.	Производство продукции на одного работника предприятия	
					тыс. руб.	в % к I группе
До 50	36	0,9	25	91,8	102	100
51 – 100	51	3,7	73	394	106,8	104,4
101 – 250	72	11,3	157	1 206,8	106,7	104,6
251 – 500	42	14,5	345	2 250	155,2	152,2
Свыше 500	58	123,7	2 133	39 813	321,9	315,6
В среднем	259	154,1	595	43 756	284	–

- позволяет мобилизовать значительные недоиспользуемые в сфере крупного и среднего бизнеса финансовые и производственные ресурсы населения, включая трудовые и сырьевые;

- активно участвует в формировании конкурентной среды, что для высокомонополизированной экономики, которая существует и в России, имеет первостепенное значение;

- способствует смягчению социальной напряженности и демократизации рыночных отношений, поскольку малое предприятие является фундаментальной основой формирования «среднего класса», что, в свою очередь, приводит к ослаблению присущей рыночной экономике тенденции к социальной дифференциации.

К сожалению, процесс развития малого бизнеса в промышленности области идет медленно, его экономическая результативность невысока.

В таблице 3.21 представлены основные показатели, опубликованные Вологодским областным комитетом госстатистики, деятельности малых предприятий в промышленности по итогам 1998 – 2001 гг. Как видно из ее данных, удельный вес работников, занятых на малых промышленных предприятиях в последние два года, не менялся и составлял 10,3% от общей численности работающих в промышленности области. Удельный же вес продукции,

произведенной в 2001 г. малыми предприятиями, в общем объеме промышленного производства области составил лишь 2,3%. Уровень рентабельности малых промышленных предприятий также низок. Причины такого положения в сфере малого предпринимательства во многом заключаются в том, что условия, существующие для его развития, не отвечают требованиям времени.

Таблица 3.21

**Роль малого предпринимательства в промышленности
Вологодской области в 1998 – 2001 гг.**

Показатель	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Количество малых предприятий, ед.	813	1 009	1 046	1 086
В них работающих, тыс. чел.	19,2	20,7	17,4	18
Их удельный вес в общей численности работающих в промышленности области, в %	12	12,6	10,3	10,3
Объем произведенной продукции (работ, услуг) без НДС и акцизов, млн. руб.	998	1 593	1 474	2 001
Удельный вес продукции малого предпринимательства в общем объеме производства промышленной продукции области, %	3,4	3	1,7	2,3
Сальдированный финансовый результат деятельности малых предприятий (прибыль +, убыток -), млн. руб.	-216,9	-312,4	41,1	-5,5

Интересны в этой связи результаты выборочного наблюдения за деловой активностью малых предприятий промышленности, проведенного Вологодским областным комитетом государственной статистики, в четвертом квартале 2001 г. 15% участников обследования указали, что уровень использования производственных мощностей на их предприятиях не превышает 30%. Среди факторов, ограничивающих рост производства, называется высокая изношенность оборудования (58%) и высокий уровень налогообложения (42%).

Эти же качественные моменты фиксируются по итогам опросов, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН уже ряд лет. Результаты опроса в 2002 г. показали, например, что внешние условия развития малого предпринимательства (нормативно-правовые, финансово-кредитные, состояние инфраструктуры поддержки малого бизнеса) были оценены предпринимателями области всего на три балла (по 5-балльной шкале). Среди факторов, негативно сказывающихся на функционировании малого бизнеса, по-прежнему отмечаются высокие налоги и усложненность налоговой системы (75% опрошенных предпринимателей). Значимым фактором,

тормозящим развитие малого предпринимательства, называют также отсутствие разумной законодательной базы (65%). Более трети опрошенных считают, что развитию их бизнеса мешают криминальные структуры и действия местной власти. Достаточно высоко число предпринимателей, не обладающих налаженными связями с партнерами (32%) и не имеющих необходимых знаний и навыков в реализации продукции на рынке (29%).

Развитие малого предпринимательства в значительной степени зависит от отношения органов власти к проблемам малого бизнеса. Большинство опрошенных (70%) государственную помощь оценивают как крайне недостаточную или вообще отсутствующую.

Таким образом, в регионе требуется осуществление системы конкретных и активных мер по поддержке и развитию малого предпринимательства. Правительством области недавно принята по этому вопросу специальная программа. Суть ее в том, чтобы в течение 5 – 7 лет увеличить с 2,3 до 12 – 15% удельный вес продукции малого предпринимательства в общем объеме промышленной продукции. Утвержден механизм отбора, экспертизы и финансирования инвестиционных проектов субъектов малого предпринимательства, включаемых в областные программы. Вместе с тем становится все более очевидной необходимость научного обоснования критериев и показателей, на базе которых можно оценить эффективность малого бизнеса. По нашему мнению, эти критерии должны отражать меру реализации целевых функций малого предпринимательства – экономической, социальной, политической.

В решении проблем модернизации большое значение имеет совершенствование всех институтов рыночного хозяйствования. На наш взгляд, должна быть существенно повышена роль общественных региональных объединений товаропроизводителей и их общероссийских отделений. Во многих развитых странах действует порядок обязательного согласования с объединениями производителей программ экономического развития и правил игры [51]. Поэтому важнейшей задачей в проведении модернизационных преобразований является разработка правовых актов, с помощью которых можно было бы закрепить и развивать партнерские отношения между общественными объединениями производи-

телей и органами региональной власти, обеспечить более широкий доступ общественных объединений товаропроизводителей к субъектам законодательной инициативы.

Среди институциональных мер нарастает значимость ярмарочного бизнеса, а также участия в региональных, российских, международных выставках. В Вологодской области накоплен определенный положительный опыт в этом направлении.

Так, начиная с 1996 г., в г. Вологде ежегодно проводится выставка-ярмарка «Российский лес». Основные показатели ее деятельности за истекшие годы представлены в таблице 3.22.

Таблица 3.22

Основные показатели проводимой в Вологодской области выставки-ярмарки «Российский лес»

Показатель	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Число экспонатов, всего	50	65	98	150	166
В том числе:					
- от предприятий Вологодской области	46	54	43	58	49
- от предприятий регионов России	1	6	45	64	90
- от фирм дальнего и ближнего зарубежья	3	5	10	28	27
Заключено сделок, в млн. руб.	151	189	767	4 500	9 800
Число посетителей выставки-ярмарки, чел.	680	1 200	2 100	5 150	7 650
Выставочные площади, кв. м	41	450	1 800	3 800	9 200

В 1996 г. основную массу участников составляли предприятия лесопромышленного комплекса Вологодской области. На следующий год заметно возросло количество участников из соседних регионов, предприятий других отраслей, особенно лесного и транспортного машиностроения.

С приданием выставке-ярмарке федерального статуса (1998 г. – распоряжение Председателя Правительства РФ №1163-р) значительно увеличилось число представителей других регионов, фирм дальнего и ближнего зарубежья. Среди экспонентов все более высокое положение занимают машиностроительные предприятия, научно-исследовательские и проектные организации, а также предприятия технического сервиса.

В регионе проводятся выставочные мероприятия, охватывающие и другие сферы экономики области (выставка-ярмарка «Российский лен», ярмарки информационных технологий и т.д.).

И конечно, важнейшей задачей формирования благоприятной для ускорения модернизационных процессов институциональной

среды является укрепление доверия ко всем хозяйственным институтам, действующим на территории региона, – банковским, контрольным, судебным и прочим. Ключевая проблема здесь – четкая система гарантий, предоставление предприятиям широких возможностей альтернативного выбора партнеров в хозяйственной, финансовой и других видах промышленной деятельности.

3.4. Кадровая политика

Целеустремленная, осмысленная кадровая политика по ускоренному проведению модернизационных преобразований в промышленности охватывает широкий круг проблем. Мы коснемся лишь тех из них, которые являются не просто актуальными, а требующими неотложного решения.

Начнем с оценки современного уровня образования промышленных кадров.

Хотя отчетность предприятий по этому аспекту перед органами государственной статистики в последние годы сокращена, но и имеющиеся данные позволяют сделать определенные выводы и выделить перспективные задачи кадровой работы.

По данным Вологодского облкомстата, распределение по уровню образования занятых по основной работе в промышленности области в 2001 г. сложилось следующим образом (табл. 3.23).

Таблица 3.23

Распределение занятых по основной работе в промышленности Вологодской области по образованию в 2001 г.

Группы занятых по образованию	Тыс. чел.	В % к итогу
Всего занятых по основной работе в промышленности	179,6	100
Из них имели:		
- высшее профессиональное образование	20,5	11,4
- неполное высшее профессиональное образование	2,3	1,2
- среднее профессиональное образование	55,5	30,9
- начальное профессиональное образование	19,4	10,8
- среднее (полное) общее образование	58	32,3
- основное общее образование	21,7	12,1
- начальное общее, не имели начального образования	2,1	1,2

Приведенные данные свидетельствуют о том, что уровень образования промышленно-производственного персонала в индустрии области еще не вполне отвечает требованиям, которые

необходимы для высокоинтенсивного, высокоорганизованного производства. Более 40% персонала имеют лишь среднее или основное общее образование. Эти люди не прошли специальной начальной профессиональной подготовки. Такая обстановка осложняет решение задач модернизации.

Специальное изучение качественного состава рабочих кадров на ряде машиностроительных предприятий города Вологды выявило следующее. В первые годы реформ здесь была высокая текучесть кадров, особенно среди рабочих высокой квалификации. В результате ныне, пытаясь освоить новые технологии, предприятия испытывают серьезные трудности. Наглядно эти проблемы видны из данных табл. 3.24. Очевидно то, что на машиностроительных производствах города высока доля работающих менее года и от одного года до трех лет, имеет место большой удельный вес рабочих с низкими квалификационными разрядами. Конечно, при определенных условиях может произойти возврат в отрасль рабочих и специалистов, в свое время покинувших ее, но при этом не исключена утеря многими их профессиональных навыков.

Таблица 3.24

Качественный состав рабочих ряда машиностроительных заводов г. Вологды в 2001 г.

Предприятия (акционерные общества)	Количество работников со стажем работы в общей их численности				Средний тарифный разряд рабочих предприятия
	менее 1 года		от 1 года до 3 лет		
	человек	%	человек	%	
Бываловский машзавод	131	24,7	197	37,2	4,5
Вологодский станкозавод	85	11,1	168	22	4,5
«Северный коммунар»	124	25,4	159	32,5	3,15
Подшипниковый завод	1 280	11,3	1 882	20	3,6
«Дормаш»	145	28,6	184	36,4	3

Проблема потребности в рабочих кадрах высокой квалификации остро стоит и на многих предприятиях малых городов области.

Между тем подготовка квалифицированных рабочих и специалистов в начальных профессионально-образовательных учреждениях региона по ряду важнейших промышленных профессий в последние годы свертывалась (табл. 3.25). Данные таблицы показывают, что удельный вес выпускников для промышленности меньше, чем удельный вес занятых в этом секторе экономики области.

Таблица 3.25

Выпуск квалифицированных рабочих и специалистов профессионально-образовательными учреждениями Вологодской области в 1999 – 2001 гг.

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Выпущено по всем отраслям экономики, тыс. чел.	6 725	7 065	6 776
В том числе:			
– для промышленности, чел.	1 751	2 022	1 880
– в % к общему выпуску	26	28,2	27,7

Снижается численность молодых людей, получающих технические специальности в высших учебных заведениях области. В 2001 г. их было выпущено 570 человек против 685 человек в 1999 г., или на 17% меньше. Сокращается количество выпускников, которые устраиваются на работу в промышленности. В то же время, по данным выборочных обследований, проводимых органами занятости, в области 21,7% должностей руководителей и ведущих специалистов замещают лица, не имеющие высшего профессионального образования.

Нам представляется, что необходимо разработать и настойчиво осуществлять государственную стратегию восстановления и развития сферы подготовки кадров для промышленности. В этом плане намерены энергичнее действовать и органы власти и управления Вологодской области. В 2001 г. губернатором принято специальное постановление о кадровой политике, в котором не только признается высокая общественная значимость вопроса, но и определены конкретные меры по кардинальному улучшению его практического решения.

В условиях рыночной экономики особое значение имеет совершенствование и повышение качества промышленного менеджмента.

Совокупность предприятий любой отрасли, на наш взгляд, следует рассматривать дифференцированно. Схематично подход к этому вопросу отображает рисунок 9.

При этом выделены четыре сектора отношения «продукт – уровень менеджмента»: 1) низкий уровень менеджмента – низкий уровень продукции; 2) высокий уровень менеджмента – низкий уровень продукции; 3) высокий уровень менеджмента – высокий уровень продукции; 4) низкий уровень менеджмента – высокий уровень продукции.

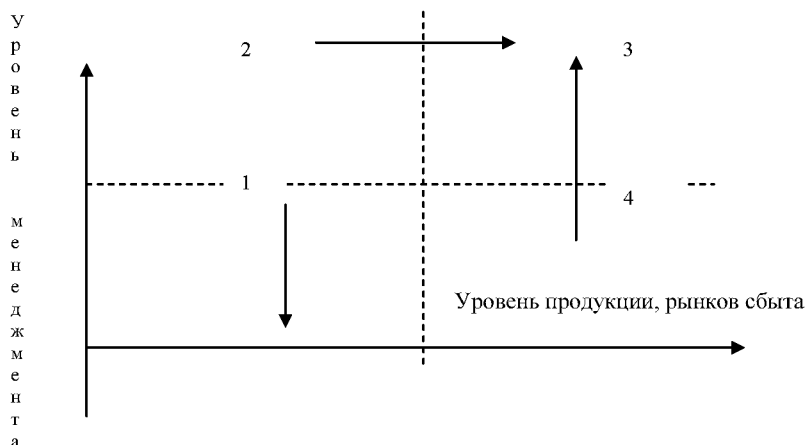


Рис. 9. Процесс совершенствования промышленного менеджмента

Наиболее перспективные предприятия – это предприятия третьей группы, для которых характерны высокий уровень менеджмента и высокий уровень производимой продукции. К этому состоянию должны стремиться все остальные предприятия.

Предприятия второй группы работают с продукцией низкого уровня, но имеют хороший менеджмент. Поэтому вероятность попадания их в третью группу возрастет в процессе совершенствования их продукции путем изменения технологии либо с выходом на новые, более перспективные рынки сбыта продукции. Это возможно при постоянном участии таких производителей в выставках, ярмарках, широкой рекламе продукции.

Четвертая группа производителей работает с продукцией высшего качества, но с низким уровнем управления. Переход их в третью группу возможен при повышении уровня менеджеров, что достигается путем совершенствования квалификации управленцев или более кардинальными действиями (смена руководства или продажа предприятия).

У предприятий первой группы – с низким уровнем менеджмента и низким уровнем продукции – нет перспективы. Поменять менеджеров или собственников такого предприятия нереально, а изменить уровень продукта при существующем руководстве тем более невозможно. Такие фирмы должны быть подвергнуты процессам реструктуризации и реорганизации: например, путем включения в более перспективную компанию.

С учетом вышеизложенных позиций, департамент экономики правительства области организует в настоящее время в своем составе подразделение по мониторингу хозяйственно-организаторской деятельности предприятий. Мониторинговые измерения позволят более целенаправленно и результативно осуществлять функции регионального управления промышленным производством.

Однако уже сейчас ясно, что недостаточный даже на лучших предприятиях уровень производительности обусловлен, во-первых, недоразвитостью рыночной инфраструктуры и, во-вторых, слабой управленческой культурой, отсутствием навыков эффективной организации труда в условиях рыночной конкуренции. Если первый тип причин связан с макроэкономическими условиями, то над устранением причин второго типа нужно активно работать в масштабах самого предприятия.

В практике ведущих международных компаний в этих целях все шире распространяется организация центров подготовки менеджеров, работающих как своего рода бизнес-школы и получающих название корпоративных колледжей, институтов, университетов. В настоящее время в мире действует 2400 таких университетов, а к 2005 г. ожидается, что их численность превысит число традиционных университетов. Их основная задача – укрепить и развить конкурентоспособность своих компаний. Компании стремятся таким образом ликвидировать несоответствие между современными требованиями к менеджменту и реальным уровнем менеджеров. Корпоративная образовательная форма обучения привлекательна не только с точки зрения сотрудников, так как дает им возможность рациональнее распоряжаться своим временем. Она весьма привлекательна и с точки зрения работодателей, поскольку позволяет им значительно сократить расходы на переподготовку и повышение квалификации кадров, полностью контролировать образовательный процесс. К тому же, зачастую просто купить на рынке труда специалиста, идеально подходящего под данную должность, невозможно. Его надо «готовить» внутри компании.

В августе 2001 г. в Вологодской области официально зарегистрировано негосударственное учреждение – корпоративный университет «Северсталь». Его концепция базируется на том, чтобы систематизировать фундаментально полезный практический

опыт ОАО «Северсталь» и других компаний ЗАО «Северсталь-групп», продвигать их управленческий стиль, развивать эффективную бизнес-культуру, создавать общие стандарты, условия для реализации потенциала сотрудников, нацеливаясь на улучшение кадрового ресурса в рамках группы и обеспечение повышения результатов бизнеса.

В настоящее время в этом университете осуществляется поэтапное создание системы обучения. Оно началось с обучения менеджерского звена и кадрового резерва компании – людей, которые через год–два займут менеджерские позиции. В перспективе же корпоративный университет «Северсталь» будет играть роль как субъекта, так и объекта разработки и осуществления сбалансированной системы стратегических, тактических и оперативных целей: с одной стороны, – целей корпорации, а с другой – целей личности.

Корпоративный университет «Северсталь» – перспективная стратегическая инициатива. Она энергично поддерживается органами власти и управления области.

Важнейшей задачей совершенствования кадровой политики является повышение уровня квалификации работников аппарата региональных и местных органов власти и управления. Здесь есть над чем работать.

В качестве доказательства этого положения приведем данные о составе кадров специалистов правительства Вологодской области, которые трудятся в функциональных и отраслевых подразделениях, непосредственно связанных с управлением промышленным развитием области (табл. 3.26).

Приведенные данные говорят о недостаточной экономико-управленческой подготовке указанных специалистов, отсутствии системной организации их переподготовки и повышения квалификации, о несовершенстве конкурсного замещения. Областные специалисты слабо включены в исследовательскую, аналитическую деятельность. Причина здесь, кстати сказать, и в том, что управленческие кадры областного и муниципального уровня недостаточно пополняются за счет кадров научных учреждений области вследствие причин, о которых говорилось выше.

Основными требованиями к квалификации управления в современных условиях становятся: владение методами научного анализа и прогноза, эффективными методами реализации постав-

Таблица 3.26

**Состав аппарата правительства Вологодской области,
связанного с управлением промышленным развитием**

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Численность работников в департаментах, управлениях и отделах правительства области, связанных с управлением промышленным развитием региона, всего	25	24	23
В том числе:			
а) по образованию:			
два высших образования	3	3	4
высшее экономическое	5	6	4
высшее техническое	16	16	16
высшее другое	2	3	3
б) по стажу работы:			
– на производстве:			
до 3 лет	5	4	3
от 3 до 7 лет	5	3	4
более 7 лет	13	11	10
– в региональных и местных органах управления:			
до 3 лет	8	5	5
от 3 до 7 лет	6	7	10
более 7 лет	11	12	8
в) прошли переподготовку, стажировку в вузах, на курсах, семинарах, в других формах повышения квалификации, из них за рубежом	3 1	2 –	2 –
г) имели публикации в центральных и региональных книжных, журнальных, газетных изданиях	2	3	3
д) получали второе высшее или дополнительное образование (включая аспирантуры), из них по специальностям экономического и управленческого профиля	– –	2 1	1 –
е) в течение года:			
– покинули по различным причинам службу в департаментах и других подразделениях правительства области	4	7	4
– приняты на работу в эти подразделения	3	2	3
– из принятых на работу прошли конкурсное замещение	2	1	1

ленных задач; способность производить новые знания; способность к преобразованию знаний в практическую плоскость.

Одной из форм подготовки кадров такой квалификации являются научно-образовательные центры (НОЦ). Об этом убедительно свидетельствует практика Московского физико-технического института, НОЦ, созданных в Санкт-Петербурге лауреатом Нобелевской премии академиком Ж.И. Алферовым, в Сибирском отделении РАН.

В Вологодской области с инициативой создания НОЦ выступил Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН. Вырисовалась уже будущая структура НОЦ, которая представлена на рис. 10.

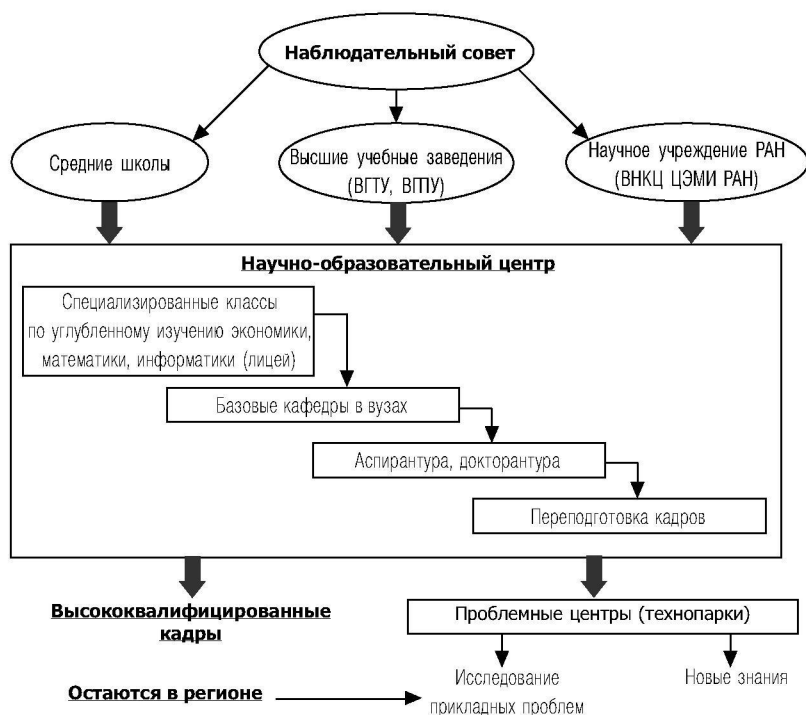


Рис. 10. Схема создаваемого в г. Вологде научно-образовательного центра

При поддержке правительства области, участии Вологодского государственного технического и Вологодского государственного педагогического университетов начала действовать цепочка «школа – вуз – аспирантура».

В рамках первого звена образовательной цепочки (школа) реализуется 80-часовая программа курса углубленного изучения экономики в одной из школ г. Вологды, разработаны учебно-тематические планы для 10–11 классов, подготовлено техническое оборудование для проведения занятий.

В рамках реализации второго звена (вуз) в 2002 г. получена лицензия и начато обучение по специальности «Национальная экономика» в Вологодском государственном техническом университете.

Третье звено составляет действующая в ВНКЦ ЦЭМИ РАН аспирантура по специальностям 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» и 08.00.13 – «Математические и инструментальные методы экономики».

Дальнейшими шагами на пути создания НОЦ предусматривается организация лицей с экономико-математическим уклоном, а также расширение контингента за счет привлечения наиболее

талантливой молодежи из районов Вологодской области, организация проблемных центров (технопарков), кадровый состав которых во многом будет формироваться научными сотрудниками или лицами, прошедшими подготовку в НОЦ.

Ключевым вопросом не только кадровой, но и всей социальной политики в промышленности выступает обеспечение роста заработной платы, формирующей основную часть доходов рабочих, инженерно-технических работников и служащих предприятий.

Уровень заработной платы в промышленности области ныне имеет большие различия как в отраслевом разрезе, так и по предприятиям.

Таблица 3.27

Среднемесячная заработная плата промышленно-производственного персонала в Вологодской области в 1998 – 2001 гг.

Отрасль промышленности	1998 г.		1999 г.		2000 г.		2001 г.	
	Руб.	в % к средней	Руб.	в % к средней	Руб.	в % к средней	Руб.	в % к средней
Промышленность, в среднем	1 479	100	2 158	100	3 372	100	4 496	100
В том числе:								
– электроэнергетика	2 116	143	3 386	157	4 515	134	5 684	129
– черная металлургия	2 225	150	3 324	154	5 681	168	7 464	170
– химическая	2 141	145	3 056	142	4 336	129	5 693	129
– машиностроение и металлообработка	930	63	1 298	60	2 024	60	3 257	74
– лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	917	62	1 494	69	2 237	66	2 909	66
– легкая	601	40,6	1 069	50	1 358	40	1 609	37
– пищевая	1 382	93	1 779	82	2 443	72	3 393	75

Как видно из данных таблицы 3.27, эти различия в отраслевом разрезе носят уже долговременный характер. Более высокая зарплата в черной металлургии, химической промышленности и электроэнергетике, а самая низкая – в легкой промышленности. Отстает от среднеобластного уровня зарплата персонала лесной промышленности и машиностроения. Происходящий рост номинальной заработной платы неадекватен ее реальному повышению вследствие продолжающейся инфляции цен на продовольственные и непродовольственные товары, а также услуги, реализуемые населению.

Наиболее ярко эти различия в степени социального благополучия проявляются при сравнении зарплаты с уровнем прожиточного минимума. Так, по итогам первого полугодия 2002 г. среднемесячная зарплата, по сравнению с утвержденным по области на этот период прожиточным минимумом, в черной металлургии составляла 4,3 минимума, электроэнергетике – 3,6, химической – 3,5, а в машиностроении – 2,2, лесопромышленном комплексе – 1,8 минимума. В легкой промышленности среднемесячная зарплата была равна лишь 1,04 прожиточного минимума. В реальности многие семьи рабочих, особенно в малых городах и лесных поселках, часто не имеют доходов, обеспечивающих душевой прожиточный минимум.

Между тем современное постиндустриальное общество давно осознало необходимость высокой по отношению к другим факторам производства, и прежде всего капиталу, оценке труда. Наряду с обеспечением взаимосвязи роста производительности труда и его оплаты, в развитых странах соблюдается и частное ограничение – гарантированный минимум оплаты на уровне, достаточном для достойного существования человека.

Поэтому, решая задачи модернизации промышленности, необходимо ставить на первый план вопросы увеличения заработной платы, особенно там, где ее уровень низок. Без этого невозможно развить творческую инициативу работников, степень их участия в подъеме технико-технологического уровня предприятий, в деле лучшего использования резервов производства и роста его эффективности. Без этого нельзя получить так необходимую массовую поддержку преобразований на модернизационном этапе трансформации хозяйства.

Более того, скажем, что низкое платежеспособное состояние не дает возможности рассматривать население региона как реальный экономический субъект, способный предъявить спрос на изделия высоких технологических укладов и наукоемкую продукцию. Человеческий фактор – ныне самый главный двигатель промышленной (как, впрочем, и других сфер) модернизации экономики.

В деятельности органов власти и управления Вологодской области используется разнообразные методы и формы все более рационального использования этого фактора. Ежегодно на

областном уровне заключаются трехсторонние договоры между работодателями, правительством и профсоюзами, где оговариваются вопросы политики оплаты труда, условий работы, социальной поддержки трудовых коллективов. Используются различные способы конструктивного взаимодействия с политическими партиями и общественными объединениями. Это дает свои результаты: в области сохраняется спокойная политическая обстановка, большинством населения поддерживается практическая политика, проводимая федеральными, региональными и местными органами власти.

* * *

Итак, совершенствование механизмов модернизационных преобразований в регионе представляет собой целостную систему действий, обеспечивающую сопряженность между основными направлениями развития промышленного производства. Инвестиционная и инновационная деятельность, функционирование институциональных структур, кадровая политика дадут должный эффект, если они будут согласованными. С учетом этого и должна строиться система управления региональных представительных и исполнительных органов власти. Конечно, при опоре на активные действия федеральных властей по модернизации отечественной индустрии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги нашего исследования, сформулируем основные выводы и предложения, полученные в его результате. Итак:

1. Модернизация промышленности является главным содержанием современного этапа рыночной трансформации в России и ее регионах. Она выступает не только целью, но и средством формирования новой модели российской экономики, располагающей потенциалом долгосрочного экономического роста и возможностями в будущем решать задачи повышения уровня жизни, достижения эффективности и конкурентоспособности экономики страны.

2. Экономика России не может эффективно развиваться без рационального использования природных, производственных, трудовых и других ресурсов, ускорения промышленного развития регионов Европейского Севера. В ходе прошедшего периода рыночных реформ кризисные явления в индустрии северных регионов проявились меньше, чем в среднем по стране. Но усилилась ее сырьевая направленность. Эффективное развитие промышленности здесь требует ускоренной технико-технологической модернизации базовых отраслей специализации и одновременно серьезной диверсификации промышленного производства в сторону увеличения его экономической и социальной эффективности.

3. На основе анализа современного функционирования промышленности Вологодской области, одного из крупных индустриальных регионов, установлено, что модернизационные процессы на Европейском Севере нуждаются в активном регулировании специфических процессов, связанных с расширением источников модернизации, развитием инвестиционного и научно-инновационного потенциалов, углублением институциональных преобразований и улучшением кадровой политики.

4. Исследование показало, что инвестиционную деятельность в промышленности региона при решении задач ее модернизации следует направлять прежде всего на более рациональное использование вложений в основной капитал предприятий. В этих целях требуется сокращать объемы незавершенного строительства, сроки освоения капитальных вложений. Необходимо направлять их в первую очередь на техническое обновление основных фондов предприятий, внедрение и освоение в промышленном производстве прогрессивных технологических укладов.

Региональным органам власти и управления рекомендуется при проведении инвестиционной политики полнее использовать возможности налогового льготирования и льготного кредитования предприятий, изыскивать дополнительные возможности бюджетного финансирования инвестиционных программ федерального и регионального значения. Важно способствовать развитию ресурсной базы кредитования инвестиций региональными коммерческими банками, вести поиск путей привлечения в инвестиционные процессы сбережений населения на основе обеспечения гарантий их сохранения.

5. В инновационной деятельности на промышленных предприятиях региона рекомендуется сделать упор на создание активно действующей системы ее организации, включающей восстановление и совершенствование работы специальных научных подразделений, сервисных структур поддержки НИОКР. Наряду с продуктовыми и технологическими инновациями в модернизационных процессах все большую роль должны играть организационно-экономические и управленческие инновации. Важнейшей задачей региональных органов власти и управления является развитие организаций фундаментальной и прикладной науки, создание коммерческих и некоммерческих инновационно-информационных структур.

6. Коренная задача в сфере институциональных преобразований в промышленности региона заключается в расширении кооперационных связей предприятий, более полном использовании возможностей формирования крупных интегрированных производственных структур.

В этих целях региональным органам власти и управления следует способствовать созданию объединений товаропроизво-

дителей, развивать их участие в формировании и реализации планов модернизации предприятий, выстраивании эффективных структур посреднических услуг.

Вместе с тем постоянной заботы требует решение проблем, связанных с ускоренным ростом малого предпринимательства в производстве промышленной продукции и в инновационной деятельности.

7. Ключ в ускорении модернизационных преобразований северных регионов – проведение кадровой политики, направленной на создание соответствующего менеджмента, повышение уровня профессиональной и деловой квалификации кадров управления, развитие мотиваций к высокопроизводительному труду рабочих и специалистов, решение социальных проблем развития трудовых коллективов. Необходимо постоянно совершенствовать систему подготовки и переподготовки кадров аппарата, связанного с управлением промышленным развитием.

И, наконец, отметим, что в проведенном исследовании мы ставили своей целью выявить главные тенденции и факторы развития, выстроить систему приоритетов и содержательность задач модернизации с тем, чтобы увеличить вклад промышленности регионов Европейского Севера в экономический подъем России, повышение уровня и качества жизни ее населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусов А.Р. В ожидании «русского чуда» (итоги послекризисного роста и ближайшие перспективы) // Экономическая наука современной России. – 2002. – №1. – С. 51-64.
2. Бессонов В.А. Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве. – М.: Институт экономики переходного периода, 2001.
3. Бовт Т., Короп Е. Обыкновенное чудо Андрея Илларионова // Известия. – 2002. – 20 декабря.
4. Витязева В.А., Жиделева В.В. Об усилении роли программного управления в северных регионах // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2000. – №1. – С. 12-19.
5. Водянов А. Инвестиционный кризис: последствия и пути преодоления // Экономист. – 1998. – №5. – С. 21-30.
6. Водянов А., Смирнов А. Шанс на инвестиционный подъем и трудности его реализации // Российский экономический журнал. – 2000. – №11-12. – С. 10-21.
7. Возрождение Карелии: концепция социально-экономического развития Республики. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 1999. – 78 с.
8. Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.) / Вологодское областное управление статистики. – Вологда, 1991. – 157 с.
9. Гладышевский А.И., Максимцева С.И., Рутковская Е.А. Инвестиционные резервы экономического роста // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №5. – С. 14-28.
10. Глазьев С. Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: ВладДар, 1993. – 310 с.
11. Глобализм и регионализм – тенденции мирового развития и факторы социально-экономического развития России. – СПб.: Культинформ-пресс, 2002. – 126 с.
12. Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу: исходные материалы к проекту. – Новосибирск, 2000. – 96 с.
13. Гранберг А.Г. Макроэкономика Европейского Севера России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2002. – №4. – С. 3-10.
14. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. – 495 с.
15. Гранберг А.Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопросы экономики – 2001. – №9. – С. 15-27.

16. Гранберг А.Г. Экономическое пространство России: трансформации на рубеже веков и альтернативы будущего // Общество и экономика. – 1999. – №3-4.
17. Гранберг А., Зайцева Ю. Темпы роста в национальном экономическом пространстве // Вопросы экономики. – 2002. – №9. – С. 4-17.
18. Губанова Е.С. Инвестиционная деятельность в регионе. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 137 с.
19. Гурков И., Авраамова Е., Тубалов В. Инновационная деятельность российских промышленных предприятий // Вопросы экономики. – 2001 – №7. – С. 71-85.
20. Доктрина развития Северо-Запада России / Под рук. П. Щедровикого. – СПб.: ИД Corvus, 2001. – 36 с.
21. Дороговцев А.П., Маклаков А.В. Региональные продовольственные рынки Европейского Севера. – Вологда: ВоГТУ, 2000. – 152 с.
22. Ивантер В.В., Говтань О. Дж., Ксенофонтов М.Ю., Панфилов В.С., Узяков М.Н. Экономика роста (Концепция развития России в среднесрочной перспективе) // Проблемы прогнозирования. – 2000. – №1. – С. 3-21.
23. Илларионов А. Актуальные проблемы экономического роста России // Общество и экономика. – 2002. – №8-9
24. Илларионов А. Какой рост нам нужен? // Коммерсант. – 2002. – № 94. – 4 июня.
25. Ильин В.А. Модернизация промышленного сектора региона. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998. – 180 с.
26. Ильин В.А. Опыт и перспективы мониторинга социального самочувствия и экономического положения населения региона // Экономические и социальные перемены в регионе: Информационный бюллетень. Вып. 16. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 103 с.
27. Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1995. – 132 с.
28. Инвестиционная деятельность в России: условия, результаты, инвестиционная привлекательность отраслей промышленности // Вопросы статистики. – 2000. – №1. – С. 69-76.
29. Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и экономическая политика государства: Сб. стат. / Под ред. В.А. Мау, О.В. Кузнецовой. – М.: Институт экономики переходного периода, 2002. – 260 с.
30. Инвестиционный потенциал региона. – Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 1999. – 276 с.
31. Иогман Л.Г. Инвестиционная привлекательность Вологодской области // Экономика. Политика. Инвестиции. – 2002 – №1. – С. 30.

32. Ишаев В.И. Федеральная макроэкономическая политика и регионы // Проблемы прогнозирования. – 2001. – № 5. – С. 3-9.
33. Кабалина В., Кларк С. Инновации на постсоветских промышленных предприятиях // Вопросы экономики. – 2001. – №7. – С. 18-32.
34. Калашников И. Инвестиционная система: воспроизводственный аспект // Экономика. – 2002. – №9. – С. 29-35.
35. Кириченко В. Рыночная трансформация экономики: теория и опыт // Российский экономический журнал. – 2001. – №1-4.
36. Кирпичников В., Самохвалов А. Аналитические записки // Федерализм. – 2000. – №4.
37. Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика России. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 584 с.
38. Клейнер Г. Эволюция и реформирование промышленных предприятий: 10 лет спустя // Вопросы экономики. – 2000. – №5. – С. 62-74.
39. Климова Н. И. Инвестиционное обеспечение регионального развития: теоретико-методологические основы оценки // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2001 – №3. – С. 31-38.
40. Клоцвог Ф., Кушникова И., Костин В., Наумов Е. Тенденции изменения структуры промышленного производства // Экономист. – 2002. – №3. – С. 66-73.
41. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
42. Комков Н.И., Гаврилов С.Д. Научно-технологическое развитие: формирование и оценка потенциала стратегий управления // Проблемы прогнозирования. – 2001. – №5. – С. 117-132.
43. Комплексный подход к созданию благоприятных условий для инвесторов: опыт Новгородской области / Колл. авт. под рук. В. Мау. – М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2002. – 109 с.
44. Концепция социально-экономического развития Вологодской области. – Вологда: Администрация Вологодской области, 2000. – 77 с.
45. Концепция стратегического развития России до 2010 года. Госсовет Российской Федерации. Доклад Рабочей группы под руководством В.И. Ишаева. – М., 2001. – 136 с.
46. Критерии районирования Севера России. – М.: Верховный Совет Российской Федерации, 1992. – 52 с.
47. Кувалин Д.Б. Поведение предприятий как фактор макроэкономической динамики в переходной российской экономике // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №6. – С. 3-11.

48. Кувалин Д.Б., Демочкина А.В., Моисеева А.К. Российские предприятия в начале 2002 г.: проблемы модернизации // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №5. – С. 129-144.
49. Кувалин Д.Б., Кузнецов Ю.В., Демочкина А.В. Российские предприятия: адаптация к кризису и поиски новых стратегий развития // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №3. – С. 101-114.
50. Кузьминов Я., Яковлев А. Модернизация экономики: глобальные тенденции, базовые ограничения и варианты стратегии – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. – 55 с.
51. Кушлин В. Цели и факторы модернизации экономики // Экономист. – 2001. – №8. – С. 3-10.
52. Лаженцев В.Н. Проблемный подход к государственному регулированию развития северного региона // Социально-экономические реформы: региональный аспект. Материалы III Российской научно-практической конференции. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С. 26-36.
53. Лаженцев В. Управленческие вызовы северных территорий государству // Федерализм. – 2001. – №2. – С. 127-142.
54. Лесин В.Н., Швецов А.И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРССС, 1997. – 372 с.
55. Литовка О.П., Межевич Н.М. Региональная политика в Российской Федерации: экономические и политико-правовые аспекты. – СПб.: ИПРЭ РАН, 2000. – 118 с.
56. Литовка О.П., Рохчин В.Е., Знаменская К.Н., Свириденко М.В. Анализ современного стратегического планирования социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа и его административно-территориальных образований // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2002. – №4 – С. 43-50.
57. Лузин Г.П. Инвестиционный климат и привлечение иностранного капитала в Мурманскую область. – Апатиты, 1999. – 52 с.
58. Львов Д.С. Какая экономика нужна России // Российский экономический журнал. – 2002. – №11-12. – С. 3-15.
59. Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.
60. Львов Д.С., Макаров В.Л., Клейнер Г.Б. Экономика России на перепутье веков. – М.: Управление мэра Москвы, 2000. – 87 с.
61. Любимцева С. Экономические теории и российские реформы // Экономист. – 2001. – №10. – С. 78-88.
62. Любимцев Ю., Каллагов Э. Модернизация предприятий (сущность, направления) // Экономист. – 2001. – №8. – С. 35-39.
63. Маевский В.И. Экономическая теория и технологический прогресс // Вопросы экономики. – 2001. – №11. – С. 4-16.

64. Мау В. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. – 2002. – №7. – С. 4-25.
65. Махотаева М., Николаев М. Выбор стратегии регионального экономического развития // Экономист. – 2000 – №3. – 54-63.
66. Медведев А.Ю., Дороговцев А.П. Инвестиционная привлекательность отраслей переработки агропромышленного комплекса. – Вологда: ИПЦ «Легия», 2002. – 162 с.
67. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. – М.: РНЦ, 2000. – 487 с.
68. Методы структурной перестройки предприятий / Под ред. А.А. Румянцева. – СПб.: ИРЭ РАН, 2000. – 175 с.
69. Механизмы рыночной адаптации северной экономики / Труды Коми НЦ УрО РАН. – Сыктывкар. – 1998. – №159 – 200 с.
70. Мильнер Б. Исполнительная власть: принципы организации и управления. // Вопросы экономики. – 2002. – №7. – С. 94-108.
71. Михайлушкин А.И., Шимко П.Д. Экономика: Учеб. для технических вузов. – М.: Высшая школа, 2000. – 399 с.
72. Модернизация российской экономики: В 2 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. – Кн. 1. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 328 с.
73. Модернизация российской экономики: В 2 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. – Кн. 2. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 208 с.
74. На пороге новой регионализации России: Доклад. – Н. Новгород, 2001. – 124 с.
75. Наука и высокие технологии России на рубеже третьего тысячелетия (социально-экономические аспекты развития) / Руководители авторского коллектива В.Л. Макаров, А.Е. Варшавский. – М.: Наука, 2001. – 636 с.
76. Научно-технологическая безопасность регионов России: методические подходы и результаты диагностирования / Под ред. А.И. Татаркина, А.А. Куклина. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2000. – 416 с.
77. Некипелов А. О теоретических основах выбора экономического курса в современной России // Экономическая наука современной России. – 2000. – №5. – С. 14-22.
78. Некипелов А. От квазирынка – к рынку (концептуальные вопросы стратегии экономического развития России в начале XXI века) // Российский экономический журнал. – 2001. – №2. – С. 3-15.
79. Нецадин А., Малютин М. Путь модернизации России // Общество и экономика. – 2002. – №5. – С. 37-50.
80. Новгородский опыт реформ экономики региона и муниципальных образований. – М., 1998. – 402 с.

81. Новосельский В. Социально-экономическое развитие в 2001 г.: итоги и проблемы // Экономист. – 2002. – №4. – С. 36-45.
82. Новикова И. Консолидация – ключевое звено для будущего металлургии // Красный Север. – 2002. – 21 декабря.
83. Новая философская энциклопедия: В 4 т. Т. 2 / Ин-т философии РАН; Нац. общ.-науч. фонд, председатель В.С. Степин. – М.: Мысль, 2001. – 634 с.
84. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы / Колл. авт. под рук. В.А. Ильина и М.Ф. Сычева. – Вологда, ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 157 с.
85. Окрепилов В.В. Конкурентоспособность промышленной продукции и услуг как элемент региональной политики улучшения инвестиционного климата // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2001. – №3. – С. 12-14.
86. Окрепилов В.В. Управление качеством и ход социально-экономических реформ (на примере Северо-Запада России) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 1999. – №1. – С. 30-39.
87. Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. – М., 2001. – 108 с.
88. Основные направления стратегии и социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2015 года // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2002. – №5. – С. 24-42.
89. Отдельные показатели экономической эффективности промышленного производства: Аналитический материал. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2002. – 28 с.
90. Позгалеv В.Е. Социально-экономические процессы в регионе: проблемы и решения // Социально-экономические реформы: региональный аспект. Материалы III Российской научно-практической конференции. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С. 6-11.
91. Позгалеv В.Е. Судьба у каждого своя, ответственность за Россию общая // Федерализм. – 1997. – Спец. выпуск. – С. 17-40.
92. Политическая энциклопедия: В 2 т. Т. 1 / Нац. общ.-науч. фонд; рук. проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 2000. – 750 с.
93. Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: Тезисы докладов региональной науч. конф. – Сыктывкар, 2001. – 214 с.
94. Программа научных исследований на 2001 – 2005 гг. – СПб.: Институт региональной экономики РАН, 2001. – 68 с.

95. Приоритеты социально-экономического развития регионов: теория, методология, практика / Под ред. чл.-кор. РАН А. И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2000. – 530 с.

96. Промышленность Вологодской области: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2002. – 114 с.

97. Промышленность России. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 453 с.

98. Пчелинцев О.С. Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №1. – С. 3-16.

99. Пути стабилизации экономики России / Под ред. Г.Б. Клейнера. – М.: Информэлектро, 1999. – 188 с.

100. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С. Львов. – М.: Экономика, 1999. – 793 с.

101. Ревайкин А.С. Изменения в социально-экономическом положении республик и областей Северо-Западного федерального округа за период экономических реформ // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2002 – №3 – С. 17-22.

102. Региональная промышленная политика: теоретические основы, практика формирования и механизм реализации. – Екатеринбург: УрО РАН, 2000. – 82 с.

103. Региональные аспекты инновационной и инвестиционной деятельности / Под ред. А.А. Румянцева. – СПб.: ИРЭ РАН, 2000.

104. Регионы России: Статистический сборник. – Т. 1. – М.: Госкомстат России, 2000. – 604 с.

105. Регионы России: Статистический сборник. – Т. 2. – М.: Госкомстат России, 2000. – 879 с.

106. Регионы России: Статистический сборник. – Т. 1. – М.: Госкомстат России, 2001. – 615 с.

107. Регионы России: Статистический сборник – Т. 2. – М.: Госкомстат России, 2001. – 827 с.

108. Резников Л. Российская реформа в пятнадцатилетней ретроспективе // Российский экономический журнал. – 2001. – №4. – С. 8-19.

109. Российский Север в условиях рынка: Научный доклад на расширенном заседании ОЭ РАН. – Апатиты: КНЦ ИЭП Отделения Экономики РАН, 1998. – 42 с.

110. Россия – 2015: оптимистический сценарий / Под ред. Л.И. Абалкина. – М.: ММВБ, 1999. – 416 с.

111. Российская экономика в 2000 году. Тенденции и перспективы. – М.: Институт переходного периода, 2001. – 724 с.

112. Россия: центр и регионы / Под ред. В.Н. Иванова. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. – 324 с.
113. Российский статистический ежегодник: Статистический сб. – М.: Госкомстат России, 2000. – 642 с.
114. Российский статистический ежегодник: Статистический сб. – М.: Госкомстат России, 2001. – 679 с.
115. Север в условиях рынка. Генеральные доклады. – М., 2002. – 32 с.
116. Север и рынок: формирование экономического порядка. – Апатиты: КарНЦ РАН, 1999. – 164 с.
117. Селезнев А.З. Ограничения экономического роста в России // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №6. – С. 29-44.
118. Селин В.С. Какие институциональные преобразования нужны на Севере России // Федерализм. – 2001. – №2. – С. 161-176.
119. Селин В.С. Теоретические основы измерения и регулирования в территориальных экономических системах. – Апатиты: КНЦ РАН, 1999. – 87с.
120. Социально-экономические показатели регионов Северо-Западного федерального округа за 1995 – 2001 гг.: Стат. сб. / Сыктывкар: Госкомстат России; Госкомстат Республики Коми. – 2002.
121. Статистика пространственного развития. Т. 1. Система расселения Северо-Запада России / Под рук. Ю. Перельгина. – СПб.: Издательский дом «Corvus», 2002. – 96 с.
122. Статистический ежегодник Вологодской области. 1999. Официальное издание. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2000. – 267 с.
123. Статистический ежегодник Вологодской области. 2000. Официальное издание. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2001. – 287 с.
124. Статистический ежегодник Вологодской области. 1995 – 2001. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2002. – 295 с.

В.А. Ильин, М.Ф. Сычев
и другие

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНА:
СОСТОЯНИЕ, ФАКТОРЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**



ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящей монографии излагаются результаты исследований, проведенных Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН по одной из актуальнейших проблем – оценке состояния региональных общественных финансов и перспективах их развития на материалах Вологодской области.

Основными задачами исследования являлись:

⇒ определение роли общественных финансов в воспроизводственном процессе региона на пути его движения к эффективной рыночной организации хозяйства;

⇒ оценка текущего состояния общественных финансов Вологодской области, их основных тенденций и факторов, оказывающих существенное воздействие на их развитие;

⇒ определение основных направлений оптимизации функционирования общественных финансов региона на ближайшую и среднесрочную перспективу.

В ходе реализации этих задач авторам пришлось столкнуться не только со сложными теоретико-методологическими аспектами проблемы, но и с широким кругом вопросов методического характера. Прямо скажем, что не все из них удалось рассмотреть с должной полнотой. Однако определенное продвижение в научном понимании проблемы, выявлении рациональных способов и форм ее практического решения на уровне региона, как нам кажется, состоялось.

Источниками исследования послужили, прежде всего, материалы, предоставленные сотрудниками департамента финансов администрации Вологодской области. Авторы выражают им искреннюю благодарность за профессиональные консультации.

Значительная часть источников исследования сформирована по документам областного департамента экономики, комитетов Законодательного Собрания области, областного комитета государственной статистики, управления налоговой инспекции, отделений федерального казначейства, специальных федеральных внебюджетных фондов, главного управления банка России

по Вологодской области. Важную роль сыграли также материалы, предоставленные органами представительной и исполнительной власти городов Вологды и Череповца, Сокольского района, которые были репрезентативными территориями для оценки состояния общественных финансов на уровне муниципальных образований региона. Для уточнения полученной информации проводились встречи со специалистами организаций, представивших данные для анализа.

Основное внимание исследовательского коллектива было сосредоточено на диагностике состояния общественных финансов региона в период 1997 – 2000 гг. Такой подход продиктован, в первую очередь, стремлением авторов в максимальной степени актуализировать исследовательскую работу. А с другой стороны, в этот период в функционировании общественных финансов региона стали четче проявляться позитивные подвижки, которые следует развивать в перспективном периоде.

Обратим особое внимание на то, что часть исследования сотрудниками ВНКЦ осуществлялась в рамках работ, выполняемых Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (г. Москва) по проекту МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне». Значительную помощь советами и рекомендациями на этой стадии оказал менеджер консультационной компании «ПАКК» Л.Б. Азимов. Вместе с тем заметим, что позиции авторов могут не совпадать с выводами генерального исполнителя проекта.

Авторский коллектив монографии следующий: д.э.н., проф. *В.А. Ильин* и к.э.н. *М.Ф. Сычев* (руководители), научные сотрудники ВНКЦ ЦЭМИ РАН *С.Н. Дубов*, *Е.А. Дурнова*, *Л.В. Костылева*.

ГЛАВА 1

ИСХОДНЫЕ ПОЗИЦИИ ДИАГНОСТИКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

1.1. Тенденции социально-экономического развития Вологодской области

Финансы – это, прежде всего, экономический инструмент распределения и перераспределения валового внутреннего продукта. Их сущность проявляется также в контрольной, стимулирующей и фискальной функциях. Они обладают свойством количественно, через финансовые ресурсы и фонды, отображать воспроизводственный процесс как в целом, так и различные его фазы. С другой стороны, именно воспроизводственный процесс предопределяет количественный и структурный состав финансовых показателей.

В этой связи важнейшей исходной базой для анализа состояния общественных финансов и их перспектив является характеристика тенденций социально-экономического развития региона.

Исследуемый период был составной частью осуществляемого в стране перехода от командно-административной системы к рыночному типу хозяйствования. Вступая на этот путь, народное хозяйство области накопило значительный экономический потенциал.

За годы Советской власти, особенно после Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг., на Вологодчине высокие темпы приобрело развитие промышленного производства, прежде всего, за счет строительства и освоения новых мощностей черной металлургии в Череповце на базе железнорудных месторождений Кольского полуострова и Карелии и коксующихся углей Воркутинского бассейна. Для использования апатитов Мурманской области в Череповце создавалось и наращивалось производство минеральных удобрений. В городе Вологде расширялись созданные ранее и возводились новые машиностроительные производства, ведущее место среди которых заняли подшипниковый и оптико-механический заводы. На основе повышения механизации лесозаготовительных работ увеличивалось производство деловой древесины, ее переработка на предприятиях г. Сокола и в других районах области.

Поступательным было движение и в традиционных отраслях – переработке льна-долгунца, молока и скота, производство которых наращивалось местными сельскохозяйственными предприятиями. В 1970 – 80 гг. заметно укрепилась материально-техническая база агропромышленного комплекса. Были созданы крупные хозяйства промышленного птицеводства, свиноводства, откорма крупного рогатого скота.

По объему капитальных вложений к началу 1990-х гг. Вологодчина вышла на ведущее место в Северном экономическом районе. Значительная часть этих вложений направлялась в формирование производственной инфраструктуры национального значения – строительство газовых и нефтяных продуктопроводов, дорог, а также сооружение жилья и социально-культурных объектов.

Но темпы экономического роста и повышения благосостояния населения области сдерживались неоправданно высокой централизацией управления, слабым использованием экономических механизмов. Требовалось кардинальное реформирование системы хозяйствования и управления.

К сожалению, взятый и проводимый с начала 1992 г. курс реформ не дал желаемого положительного эффекта. Более того – привел к сжатию реального сектора и социальной сферы как в целом по России, так и в ее регионах. И хотя в Вологодской области в силу особенностей структуры ее экономики (приоритет отраслей первого передела сырья) темпы спада были меньше, чем в среднем по стране, но последствия «шоковой терапии» оставили и здесь тяжелые следы.

Проделанный авторами анализ показал, что пореформенная динамика функционирования производственного сектора экономики области позволяет выделить три временных контура.

Первый контур охватывает 1992 – 1994 гг., когда в области более форсированно, чем по стране, проводилась либерализация цен, приватизация государственных предприятий, децентрализация управления хозяйствующими структурами. Предоставление предприятиям права установления цен на продукцию с сохранением механизмов затратного ценообразования привело к росту инфляции издержек, перенесению ее на потребителей. Объемы продажи стали резко сокращаться. Короче говоря, происходил обвальный спад производства и снижение его эффективности, особенно на предприятиях машиностроения, легкой промышленности, агропромышленного комплекса.

Второй контур охватывает период с 1995 г. вплоть до августа 1998 г. В этот период, стремясь противостоять происходящему ухудшению макроэкономической ситуации, нарастанию платежного кризиса, федеральные органы обращаются к мерам финансовой стабилизации. На уровне областных органов власти предпринимаются шаги по восстановлению элементов отраслевого управления, поддержанию экспортно-ориентированных предприятий и базовых отраслей региона. Это дает определенные результаты. Так, с 1995 г. в области идет прирост производства и объемов реализации продукции в черной металлургии и производстве минеральных удобрений, с 1997 г. – в лесопромышленном комплексе, с 1998 г. – в легкой и пищевой промышленности. Однако определенные подвижки в экономике региона сопровождаются наращиванием дебиторской и кредиторской задолженностей, в том числе задолженности во все уровни бюджетной системы и внебюджетные фонды.

Временные границы третьего контура начинаются с дефолта в августе 1998 г. и продолжаются до настоящего времени. Отличительной чертой контура является расширение замещения импортных товаров отечественной продукцией, усиление дирижистских методов управления народным хозяйством. Начинается ускорение темпов производства промышленной продукции, наблюдаются позитивные подвижки в аграрном секторе экономики. Увеличивается на многих предприятиях прибыльность производства.

В таблице 1.1 представлена динамика результатов функционирования основных отраслей материального производства области в разрезе описанных контуров. Правда, с некоторой временной модификацией, так как во второй контур включен полностью 1998 год. Такой подход методически вполне оправдан, так как характерные черты второго контура действовали большую часть этого года. Показатели 2000 г. взяты по ожидаемому уровню выполнения с учетом фактических данных за десять месяцев. Расчеты для таблицы сделаны в сопоставимых ценах 1999 г.

Как видно из данных таблицы, в 1992 – 1994 гг. по сравнению с трехлетием, предшествующим радикальной либерализации экономики, объем производства промышленной продукции сократился на 20%, сельского хозяйства – на 15%, а капитальных

**Динамика основных отраслей материального производства
Вологодской области в 1989 – 2000 гг. (в сопоставимых ценах)**

	Среднегодовой уровень			
	1989 – 1991	1992 – 1994	1995 – 1998	1999 – 2000
Объем производства, в % к среднегодовому уровню				
– промышленной продукции 1989 – 1991 гг.	100	79,4	69,2	82,3
1992 – 1994 гг.	–	100	87,2	103,7
1995 – 1998 гг.	–	–	100	118,9
– валовой продукции сельского хозяйства 1989 – 1991 гг.	100	85,5	69,6	73,4
1992 – 1994 гг.	–	100	81,3	85,8
1995 – 1998 гг.	–	–	100	106,7
Объем инвестиций в основной капитал, в % к среднегодовому уровню				
1989 – 1991 гг.	100,	50,6	25,2	23,9
1992 – 1994 гг.	–	100	49,7	47,4
1995 – 1998 гг.	–	–	100	95,3

вложений – наполовину. Короче говоря, глубина спада в материальном производстве была поистине «шоковой». Его обширное болевое действие продолжалось в 1995 – 1998 гг. и выражалось в дальнейшем сжатии промышленности, сельского хозяйства, инвестиций. В сравнении с уровнем дореформенного трехлетия в этот период объем промышленной и сельскохозяйственной продукции сократился более чем на 30%, а объем инвестиций в основной капитал упал почти в 4 раза. Этот контур был пиком кризисного состояния.

Данные таблицы свидетельствуют и о том, что позитивы третьего контура еще не обеспечили выхода из кризиса. Относительно значимые в отношении к кризисному периоду прибавки в 1999 – 2000 гг. не вывели реальный сектор экономики области на дореформенный объем производства промышленной и сельскохозяйственной продукции. Продолжает оставаться в кризисном состоянии инвестиционный процесс.

Приведенные авторами расчеты показали, что при сохранении темпов прироста последних двух лет для выхода на ранее имевшиеся в регионе количественные объемы в промышленности потребуется еще не менее трех лет, в сельском хозяйстве – четыре-пять лет, а в капитальном строительстве – еще больше. Заметим при этом, что речь идет не просто о восстановлении прежней структуры, а о серьезном продвижении в становлении и развитии

более прогрессивных технологических укладов. В области пока действует производство преимущественно третьего и четвертого технологических укладов. В развитых же странах произошел переход к пятому укладу, ядром которого являются электронная промышленность, программное обеспечение, телекоммуникации, переработка газа, информационные системы, расширение биотехнологий. Новый, более современный технологический уклад несет с собой резкий рост производительности труда, значительное возрастание добавочной стоимости, а следовательно, и ускоренное укрепление всей финансовой системы, в том числе и общественных финансов.

Посмотрим теперь, как динамика производственного сектора пореформенного периода отразилась на социальной жизни региона.

В 1992 – 1994 гг. по расчетам, проведенным ВНКЦ ЦЭМИ РАН, реальные доходы населения области сократились на 40%. В 1995 – 1997 гг. начался их постепенный рост. Происходил он в первую очередь за счет превышения темпов увеличения номинальной заработной платы над темпами повышения цен на потребительские товары и услуги. Этот процесс продолжался и в первой половине 1998 г. Но данный процесс был весьма противоречивым по содержанию. Нарастала поляризация доходов: группы населения, где основным источником была зарплата, все более отставали по благосостоянию от групп, в которых главным источником становились предпринимательские доходы. Из-за постоянного свертывания федерального, регионального и местных бюджетов все больше сокращались их расходы на образование, здравоохранение, культуру. Шло непрерывное втягивание государственного бюджета, сбережений населения и денежных ресурсов производственной сферы в «пирамиду» государственного долга. В этих условиях дефолт августа 1998 г. неизбежно нанес наиболее сильный удар по экономическому положению населения.

В целом за 1998 г. реальные доходы населения области сократились в сравнении с уровнем 1997 г. на 18,8%. В 1999 г. они снизились еще на 10,1%. Причем это падение приобрело фронтальный характер, затронув, хотя и в различной степени, все основные элементы доходов: оплату труда, социальные трансферты, предпринимательские доходы, доходы от собственности.

Отказ предприятий и государства от адекватной индексации заработной платы обусловил ее сжатие в декабре 1998 г. в сравнении с июнем того же года на 30%. Восстановительный рост оплаты труда в 1999 г. оказался несопоставимым с произошедшим увеличением потребительских цен на товары и услуги. Многие предприятия, имея значительные возможности для повышения оплаты труда, взяли курс на наращивание прибыли и реализацию ее в финансовые активы.

Средний размер назначенной пенсии в реальном выражении сократился в 1998 г. в сравнении с 1997 г. на 33,3%, за 1999 г. – еще на 5,4%. Среднегодовой уровень общего объема социальных трансфертов в реальном выражении в 1999 г. составил лишь 60% от уровня 1997 г. Произошел рост бедности, проявившийся в ухудшении соотношения доходов основных социальных групп с прожиточным минимумом.

Если до августа 1998 г. средняя заработная плата перекрывала прожиточный минимум трудоспособного населения в 2,2 раза, то в декабре 1999 г. – только 1,5 раза. В таких отраслях, как образование, культура и наука, оплата труда оказалась ниже прожиточного минимума. Уровень пенсий к концу 1999 г. составил менее 84% стоимости прожиточного минимума пенсионеров.

В результате снизились покупательные фонды населения. Среднегодовой оборот розничной торговли в 1998 г. в сопоставимой оценке оказался на 17% ниже, чем в 1997 г., а в 1999 г. снизился еще на 14%.

Характерной чертой в период после августовского кризиса стало еще большее усиление расслоения населения по уровню благосостояния. В 1999 г. даже по такому виду потребительских расходов, как продукты питания (по калорийности рациона, содержанию белков животного происхождения) разрыв между 10% наиболее и наименее обеспеченного населения составил 6 раз, а по потреблению непродовольственных товаров – 20 раз.

Данные областного комитета государственной статистики за 2000 год мало изменяют эти оценки. Ныне в общей массе населения области можно выделить две крупные социальные страты – одна из них представляет собой зону обеспеченности, другая – зону бедности.

Зона обеспеченности охватывает социальные прослойки, в которых потребление сохранилось или увеличилось в сравнении

с дореформенным уровнем. В этой зоне находятся примерно 15% населения области, или 200 тыс. чел. Из них 50 – 60 тыс. чел. (4 – 5%) практически достигли западных стандартов потребления продуктов питания, предметов гардероба, товаров бытового и хозяйственного назначения, услуг. По профессиональной принадлежности – это руководители среднего и высшего звена, предприниматели и часть наемных работников банков, торговых точек, а также предприятий, адаптировавшихся к рыночным условиям. Они выступают основным субъектом формирования сбережений.

Зона бедности охватывает социальные слои, в которых среднедушевые доходы не достигают прожиточного минимума. Численность населения области, находящегося в этой зоне, составляет около 495 тыс. чел., т.е. 37% жителей области. При этом доходы около 130 тыс. чел. (10%) находятся ниже стоимости минимальной прожиточной корзины, что соответствует критерию нищеты. По социальной принадлежности в зону бедности попадают главным образом рабочие многих предприятий, служащие бюджетной сферы, пенсионеры, многодетные семьи. Эти слои аккумулируют лишь 18% общего объема доходов. Основными источниками денежных ресурсов у них являются оплата труда и социальные трансферты.

Таким образом, в регионе в настоящее время сложилась крайне напряженная модель народного благосостояния, которая требует резкого наращивания объема региональных общественных финансов для нормализации уровня и качества жизни большинства населения области. Это означает необходимость роста как доходов, так и расходов бюджетов всех уровней, а также осуществления серьезных затрат предприятий всех форм собственности на реализацию социальных функций.

Трансформация сформировавшейся модели зависит в первую очередь от общеэкономического контекста, принимаемого на перспективу, разработки и реализации сценариев экономического развития, темпов и механизмов роста, способов преодоления ограничений со стороны спроса и предложения.

Хотя рассмотрение этих вопросов выходит за рамки данной книги, ряд из них будет в той или иной мере затронут в последующих главах.

1.2. Методологические и методические аспекты исследования

Региональные финансы в отечественной науке и практике рассматриваются в узком и широком смысле. В узком смысле под региональными финансами понимается совокупность отношений, связанных с выполнением своих функций региональными органами государственного управления и органами местного самоуправления. Расширенное определение региональных финансов включает дополнительные отношения, которые возникают в связи с выполнением федеральным уровнем своих функций на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

Кроме принадлежности к уровням власти, региональные финансы структурируются и по статусу. Здесь выделяются три основных государственных вида: бюджетные средства, внебюджетные средства, финансы государственных и муниципальных предприятий. Причем их функционирование в жизненной действительности переплетается.

Так, бюджетные средства охватывают комплекс отношений между фискальными органами региона, налогоплательщиками и бюджетополучателями, но далеко не исчерпывают весь объем финансовых ресурсов, контролируемых органами государственного и муниципального управления. Значительная часть средств аккумулируется во внебюджетных фондах и счетах внебюджетных средств. Без их учета невозможно взвешенно оценить объем финансовых ресурсов, обращающихся в государственном и муниципальном секторе региональной экономики в целом.

И еще одно важное обстоятельство, касающееся общей характеристики региональных финансов. Их движение не исчерпывается денежными потоками. Отношения в бюджетно-налоговой сфере включают, кроме движения денежных средств, и движения различного рода обязательств. Наиболее ярким примером являются существующие на практике неденежные формы исполнения бюджета как по доходам, так и по расходам.

Заметим при этом, что информационные источники не всегда позволяли авторам четко разграничить вопросы узкого и широкого понимания региональных финансов, различий их статусного положения, с максимальной точностью определить их объемы в денежном выражении. Но эти шероховатости не повлияли, по мнению авторов, на принципиальную содержательность оценок и выводов настоящего исследования.

В теоретико-методологическом плане наиболее сложной проблемой, требующей научной идентификации, для авторов оказалась категория общественных благ. Вся историческая практика, утверждают специалисты рыночной экономики, доказала факт перманентного существования некоторых воспроизводимых материальных и нематериальных благ, которые либо не поставляются рынком, либо поставляются в ограниченном количестве, требуя весьма значительных затрат на производство и распределение. Эти блага не вписываются в критерии рыночной эффективности. В то же время они являются общественно необходимыми и, более того, выполняют важные общественные функции. Сюда относится, например, удовлетворение потребностей в охране общественного порядка, национальной обороне, общественном транспорте, определенном уровне образования и т.д.

Эти блага называют общественными в силу двух отличительных характеристик. Во-первых, потребитель, как правило, не платит за них. Во-вторых, их использование невозможно ограничить или такое ограничение для государства нежелательно.

Однако уровень производства и потребления общественных благ не является неизменным, он связан с эволюцией рыночной экономики. В ходе этой эволюции возникает желательность исключения того или иного общественного блага вследствие его высоких предельных издержек. Но желательность исключения наталкивается на возможность исключения, сопряженную с возрастающими трансакционными издержками. Взять, к примеру, реформу жилищно-коммунального хозяйства, концепция которой включает измерение объемов потребления и дифференциации оплаты таких услуг, как потребление воды и тепла. Реализация этой концепции затрагивает не только социальные, но и сугубо экономические проблемы: стоимости производства, установки и обслуживания измерительного оборудования и т.д.

Поэтому предлагаемые в настоящей работе меры по расширению производства и распределения общественных услуг частными предприятиями надо рассматривать как долговременный вектор движения. В обозримой же перспективе для распределения основных общественных услуг, по мнению авторов, будет использоваться не конкурентный рынок, а механизм государственного регулирования, в т.ч. рычаги, имеющиеся в распоря-

жении региональных органов власти и муниципального самоуправления. В одних случаях тут лучший эффект дают «командные механизмы», в других – системы голосования, оптимизируемые с помощью микроэкономических моделей, и в частности – алгоритмов индикативного планирования.

Эти обстоятельства во многом определяют дальнейшее содержание монографии. Наряду с анализом доходной и расходной частей консолидированного бюджета области авторы рассматривают функционирование внебюджетных фондов областного и федерального уровней, роль предприятий различных форм собственности в формировании общественных финансов и направлений их использования.

К сожалению, на сегодняшний день задача составления агрегированного баланса совокупной системы общественных финансов региона представляется невыполнимой из-за недостатка сопоставимых данных. Трудности связаны, главным образом, с агрегированием показателей финансово-экономической деятельности государственного сектора. В частности, неясно, в каком объеме должна быть включена в агрегированный баланс общественных финансов региона кредиторская и дебиторская задолженность государственных предприятий, насколько правомерно включение в доходную часть агрегированного баланса выручки от финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий и учреждений. Равным образом вызывает сомнение правомерность включения в расходную часть агрегированного баланса общественных финансов региона данных о затратах указанных предприятий и учреждений.

В то же время полученные из различных источников информационные материалы позволили составить в упрощенном виде сводный финансовый баланс совокупных доходов и расходов бюджетной системы и системы внебюджетных фондов Вологодской области. При его составлении была произведена группировка доходов и расходов по функциональному признаку.

Полученные данные приведены в таблицах 1.2 и 1.3 без дополнительных комментариев. В дальнейшем содержании книги будет дан подробный анализ представленных показателей. Здесь же обратим особое внимание читателей на то, что по сводному финансовому балансу области за 1999 г. общая сумма доходов предприятий, организаций и других хозяйствующих субъектов

Таблица 1.2

Совокупные доходы бюджетной системы и системы внебюджетных фондов Вологодской области
(в действующих ценах)

Показатель	1997 г. (факт)		1998 г. (факт)		1999 г. (факт)		2000 г. (план)	
	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %
ДОХОДЫ								
1. Налоговые доходы бюджетов области, всего	2 921 639	42,6	3 227 876	50,4	6 021 572	48,4	5 962 588	51,1
в том числе:								
- областной бюджет (без средств целевых бюджетных фондов)	950 675	13,9	1 356 896	21,2	3 061 005	24,6	2 827 557	24,2
- целевые бюджетные фонды	447 438	6,5	381 977	6	834 956	6,7	962 406	8,3
из них :								
- дорожный фонд	421 995	6,2	360 935	5,6	816 568	6,6	931 600	8,0
- экологический фонд	25 443	0,4	21 042	0,3	18 388	0,1	30 806	0,3
2. Неналоговые доходы бюджетов области, всего	130 388	1,9	133 260	2,1	1 048 865	8,4	107 194	0,9
в том числе:								
- областной бюджет (без средств целевых бюджетных фондов)	43 322	0,6	40 515	0,6	159 047	1,3	21 241	0,2
- целевые бюджетные фонды	97 469	1,4	64 818	1	54 352	0,4	30 114	0,3
3. Собственные доходы внебюджетных фондов, всего	2 420 522	35,3	2 322 852	36,3	4 022 539	32,3	4 733 366	40,6
в том числе:								
- Пенсионный фонд	1 830 746	26,7	1 695 956	26,5	2 967 528	23,8	3 335 000	28,6
- Фонд занятости	123 504	1,8	99 557	1,6	169 473	1,4	249 330	2,1
- Фонд ОМС	248 545	3,6	293 360	4,6	479 346	3,9	638 885	5,5
- Фонд социального страхования	217 727	3,2	233 979	3,7	406 192	3,3	510 151	4,4
4. Средства, полученные из Федерального центра, всего	688 446	10	413 162	6,5	569 865	4,6	296 390	2,5
в том числе:								
- областной бюджет (без средств целевых бюджетных фондов)	479 122	7	117 255	1,8	200 915	1,6	0	0
- целевые бюджетные фонды	7 821	0,1	165 684	2,6	162 391	1,3	272 960	2,3
- внебюджетные фонды	201 503	2,9	130 223	2	20 6559	1,7	23 430	0,2
5. Средства, полученные местными бюджетами из областного	696 127	10,2	304 934	4,8	780 200	6,3	561 781	4,8
<i>Итого доходов</i>	6 857 122	100	6 402 084	100	12 443 041	100	11 661 319	100

**Совокупные расходы бюджетной системы и системы внебюджетных фондов Вологодской области
(в действующих ценах)**

Показатель	1997 г. (факт)		1998 г. (факт)		1999 г. (факт)		2000 г. (план)	
	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %	тыс. руб.	уд. вес, %
1. Расходы бюджетов области на ЖКХ, всего	1 126 812	14,4	724 872	10,2	1 327 565	10,2	965 122	7,1
в том числе областной бюджет	38 853	0,5	22 637	0,3	46 633	0,4	7 725	0,1
2. Расходы бюджетов области на образование, всего	1 015 502	13	888 334	12,6	1 558 652	12	1 683 972	12,4
в том числе областной бюджет	225 550	2,9	195 773	2,8	374 480	2,9	485 087	3,6
3. Расходы на здравоохранение, всего	791 995	10,1	803 642	11,4	1 427 467	11	1 654 655	12,1
в том числе консолидированный бюджет	569 692	7,3	535 166	7,6	981 164	7,6	1 040 794	7,6
из него:								
– областной бюджет	162 549	2,1	158 059	2,2	370 625	2,9	434 414	3,2
– Фонд ОМС	222 303	2,8	268 476	3,8	446 303	3,4	613 861	4,5
4. Расходы на социальную политику, всего	2 322 472	29,6	2 222 691	31,4	3 491 424	26,9	3 824 900	28,1
в том числе консолидированный бюджет	259 226	3,3	247 297	3,5	609 147	4,7	466 503	3,4
из него:								
– областной бюджет	106 410	1,4	114 777	1,6	440 123	3,4	361 886	2,7
– Пенсионный фонд	1 753 846	22,4	1 681 170	23,8	2 465 922	19	2 768 600	20,3
– Фонд занятости	91 603	1,2	76 927	1,1	112 888	0,9	146 500	1,1
– Фонд социального страхования	217 797	2,8	217 297	3,1	303 467	2,3	443 297	3,3
5. Другие расходы, всего	2 580 185	32,9	2 434 662	34,4	5 165 394	39,8	5 504 818	40,4
в том числе:								
– консолидированный бюджет	1 821 395	23,2	1 682 417	23,8	3 380 118	26,1	3 753 612	27,5
– областной бюджет (без средств целевых бюджетных фондов)	1 157 572	14,8	1 107 420	15,7	2 049 675	15,8	1 926 613	14,1
из него:								
– суммы, переданные местным бюджетам	696 127	8,9	304 934	4,3	708 200	5,5	561 781	4,1
– целевые бюджетные фонды	548 974	7,0	610 275	8,6	1 052 245	8,1	1 568 380	11,5
из них:								
– дорожный фонд	522 726	6,7	574 951	8,1	985 013	7,6	1 181 825	8,7
– экологический фонд	26 248	0,3	28 479	0,4	23 274	0,2	336 555	2,5
– продовольственный фонд	х	х	6 845	0,1	43 962	0,3	50 000	0,4
– внебюджетные фонды	209 816	2,7	141 970	2	733 031	5,7	182 826	1,3
<i>Итого расходов</i>	7 836 966	100	7 074 201	100	12 970 502	100	13 633 467	100

составила 24,7 млрд. руб. Из них было передано в федеральные структуры 2,8 млрд. руб., а получено в область из этих структур в виде различных поступлений 1,1 млрд. руб.

В 2000 г. по проекту финансового баланса намечено повысить сумму всех доходов до 27,9 млрд. руб., из них передать для федерального использования 3,2 млрд. руб., а получить оттуда 1,2 млрд. руб. Таким образом, в рамках федеральной бюджетной системы в настоящий момент Вологодская область является регионом-донором.

Однако данные, представленные показателями таблиц 1.2 и 1.3, еще не могут обеспечить взвешенной оценки общественных финансов региона.

Для проведения объективного анализа динамики доходных и расходных статей рассматриваемых бюджетов и внебюджетных фондов в современных экономических условиях (т.е. в условиях, когда имеет место значительная инфляция) необходимо привести все анализируемые денежные величины к сопоставимым ценам.

За базу для таких расчетов авторами принят 1999 год.

При этом было решено использовать такой показатель инфляции, который учитывал бы все ценовые процессы в течение определенного периода времени. В качестве его применен агрегированный индекс инфляции, включающий количественные показатели, отражающие спросовую составляющую в сфере потребления (индекс потребительских цен на товары и услуги) и спросовую составляющую в сфере производства (индекс цен предприятий-производителей на промышленную продукцию, индекс цен в капитальном строительстве, индекс цен в промышленности на приобретенные ресурсы, индекс цен на грузовые перевозки).

Не будем утомлять читателей описанием того, как обеспечен технически расчет этих показателей. Укажем лишь, что веса для индексов, участвующих при выведении агрегированного индекса инфляции, рассчитывались по следующей формуле:

$$W_i = \frac{\sum_{i=1}^n r_{ij}}{\sum_{i=1}^n \sum_{i=1}^n r_{ij}}, \quad (1)$$

где r_{ij} – коэффициент парной корреляции между i -ым и j -ым показателем ($i, j=1, 2, \dots, n$).

Итоговая формула коэффициента для перевода действующих цен в сопоставимые выглядит следующим образом:

$$k_n = \frac{1}{1 + \frac{0,26 \times I_1 + 0,26 \times I_2 + 0,23 \times I_3 + 0,25 \times I_4}{100}} \times k_{n-1}, \quad (2)$$

где:

k_n – коэффициент пересчета цен в сопоставимый вид;

I_1 – индекс потребительских цен на товары и услуги;

I_2 – индекс цен предприятий-производителей промышленной продукции;

I_3 – индекс цен на грузовые перевозки;

I_4 – индекс цен в капитальном строительстве.

Пересчеты в цены 1999 г. проводились с применением коэффициента 1,61 относительно текущих стоимостных показателей 1998 г. и коэффициента 2,04 относительно показателей 1997 г. Показатели 2000 г. не пересчитывались, так как для этого не имелось еще необходимых данных.

Таковы в кратком изложении исходные позиции, с которых велась оценка состояния общественных финансов Вологодской области и перспектив их развития.

Далее мы перейдем к изложению полученных результатов.

Они представлены большим количеством таблиц, диаграмм, графиков. Достоинством такого представления является предложение читателям большого количества информации, которой они, как правило, ранее не располагали. Табличное и графическое оформление результатов исследования дает также широкий простор для мыслительной работы. Но оно имеет и известные недостатки.

Однако авторы надеются, что принятый ими вариант вполне приемлем. Он дал возможность сократить общий издательский объем монографии, что, наверное, немаловажно.

ГЛАВА 2

СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Доходы консолидированного бюджета Вологодской области

Доходы консолидированного бюджета Вологодской области формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, доходов от использования имущества, находящегося в областной и муниципальной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых областными и местными органами государственной власти и бюджетными учреждениями, находящимися в их ведении. Другие неналоговые доходы поступают в бюджет области в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и законами области. В объем общих доходов региона входит также финансовая помощь в виде трансфертов и средства, передаваемые региону в ходе взаимных расчетов из федерального бюджета на компенсацию расходов по исполнению решений центральных органов власти.

Укрупненно состав источников формирования доходной части консолидированного бюджета области в 1997 – 1999 гг. показан на рисунке 1, а более детализированно представлен в таблице 2.1.

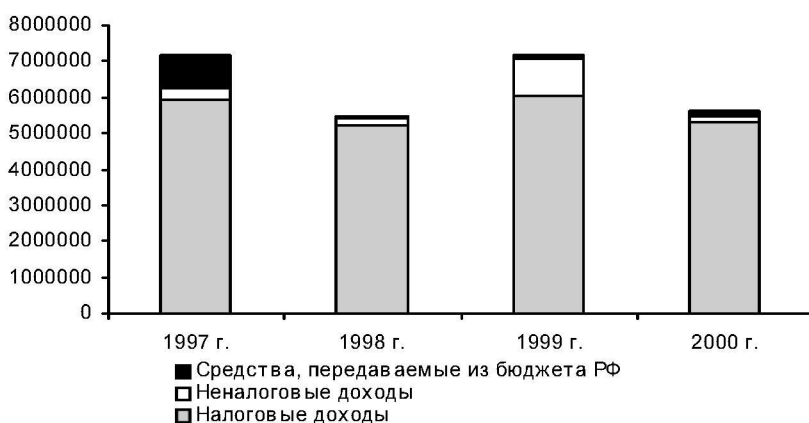


Рис. 1. Основные составляющие доходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб.; цены 1999 г.)

Данные рисунка и таблицы показывают, что в анализируемый период в доходной части бюджета области все более возростала доля собственных доходов. В 1997 г. она составляла 86% от общего объема доходов, а в 1999 г. возросла до 97%. Финансовая же помощь из федерального бюджета уменьшалась. Если в 1997 г. она составляла более 13% общих доходов бюджета области, то за последующие два года ее доля сократилась до 2,8%.

Таблица 2.1

**Структура доходной части консолидированного бюджета
Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (цены 1999 г.)**

Наименование доходов	1997 год		1998 год		1999 год	
	Факт, тыс. руб.	%	Факт, тыс. руб.	%	Факт, тыс. руб.	%
<i>Доходов, всего</i>	8 971 253	100	6 308 336	100	8 060 788	100
в том числе:						
Налоговые доходы	5 960 144	66,4	5 196 880	82,4	6 021 572	74,7
из них:						
– налог на прибыль	1 855 539	20,7	1 445 870	22,9	3 153 750	39,1
– подоходный налог	1 617 147	18	1 182 038	18,7	893 748	11,1
– налог на добавленную стоимость	465 587	5,2	948 916	15	579 163	7,2
– акцизы	184 930	2,1	150 944	2,4	157 516	2
– налог на имущество предприятий	939 648	10,5	878 405	13,9	467 027	5,8
– платежи за пользование природными ресурсами	254 339	2,8	198 016	3,1	156 632	1,9
– налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	312 824	3,5	317 991	5	336 925	4,2
– неналоговые доходы	265 991	3	214 549	3,4	1 048 865	13
из них:						
– доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности или от деятельности	64 984	0,7	79 048	1,3	96 533	1,2
– прочие неналоговые доходы	18 893	0,2	36 090	0,6	929 917	11,5
<i>Итого собственных доходов</i>	<i>7 993 844</i>	<i>89,1</i>	<i>6 119 555</i>	<i>97</i>	<i>7 859 873</i>	<i>97,5</i>
Трансферты, полученные из бюджета РФ	24 800	0,3	139 428	2,2	90 976	1,1
Средства, полученные по взаимным расчетам с бюджетом РФ	952 609	10,6	49 353	0,8	109 939	1,4

Главной составляющей доходов бюджетной системы области в анализируемый период являлись налоговые поступления. При этом большую их часть формировали отчисления от так называемых «регулирующих» налогов: налога на прибыль, подоходного налога, налога на добавленную стоимость, акцизов. Их совокупный вклад составлял около 60% от всех доходов. Кроме перечисленных, весомый вклад в доходы консолидированного бюджета

вносили налог на имущество юридических лиц, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также платежи за пользование природными ресурсами.

Вместе с тем объемы и конкретная доля тех или иных доходных источников претерпевали серьезные изменения. Рассмотрим этот вопрос относительно главных составляющих доходов консолидированного бюджета области.

Налог на прибыль. Крупнейшей доходной статьёй консолидированного бюджета является налог на прибыль. Его доля составляла в 1997 г. более 25% от общего объема доходов. В 1998 г. объем платежей по налогу на прибыль хотя и сократился, но в меньшей степени, нежели по другим доходным статьям. В 1999 г. наблюдался значительный рост поступлений по данному налогу – более чем в 2 раза по отношению к 1998 г. и в 1,7 раза больше по сравнению с 1997 г. В 1999 г. доля налога на прибыль составляла уже более 40% от общего объема обязательных доходов региона. Подобная ситуация сложилась в результате резкого возрастания объема прибыли, полученной предприятиями региона в 1999 г. На рисунке 2 представлен график поквартального поступления платежей по налогу на прибыль в консолидированный бюджет области (в сопоставимых ценах 1999 г.) и трендовая линия его общей динамики в исследуемый период. График наглядно характеризует стремительное возрастание роли налога на прибыль в формировании регионального бюджета.

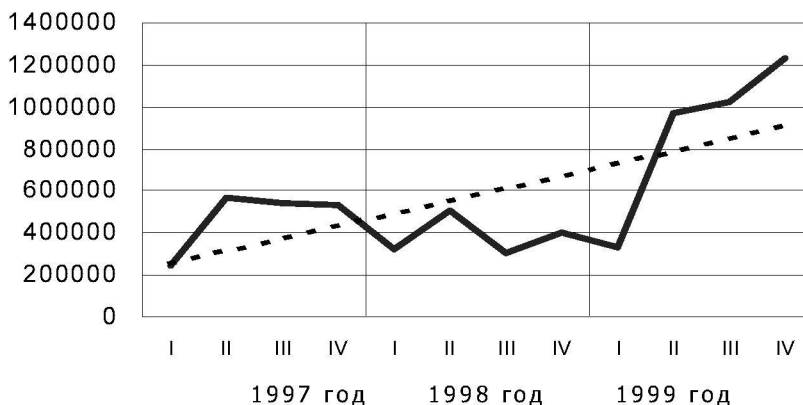


Рис. 2. Динамика поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб.; цены 1999 г.)

Подоходный налог. Подоходный налог с физических лиц являлся вторым по значимости в доходах консолидированного бюджета. Его доля в 1997 г. составляла 22,4% от общего объема. Однако на протяжении исследуемого периода происходило постоянное снижение уровня платежей по данному налогу как абсолютно (в сопоставимой оценке), так и относительно. В 1999 г. его доля в общих доходах консолидированного бюджета области сократилась до 12%. Причиной такого резкого уменьшения объемов поступлений по подоходному налогу стало снижение уровня средней заработной платы (в сопоставимом измерении). За последние три года происходило его ежегодное уменьшение приблизительно на 10%, что привело к сокращению общих объемов фонда оплаты труда, являющегося налогооблагаемой базой. Кроме того, в 1998 г. произошел значительный рост задолженности по заработной плате, что также повлияло на снижение поступлений по данному налогу. График поквартального поступления подоходного налога представлен на рисунке 3.

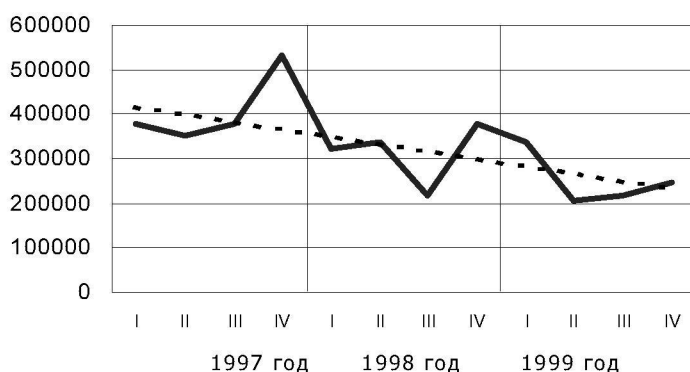


Рис. 3. Динамика поступления подоходного налога в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб.; цены 1999 г.)

Налог на имущество юридических лиц. В 1997 г. доля налога на имущество предприятий составляла 13% от общего объема доходов. Однако в последующие годы наметилась тенденция к снижению его поступления (рис. 4). В 1999 г. уровень платежей по налогу на имущество юридических лиц составил всего 50% от уровня 1997 г., а его удельный вес упал до 6%.

Подобная ситуация сложилась в результате уменьшения налогооблагаемой базы: на протяжении исследуемого периода неоднократно происходила переоценка основных фондов, прибли-

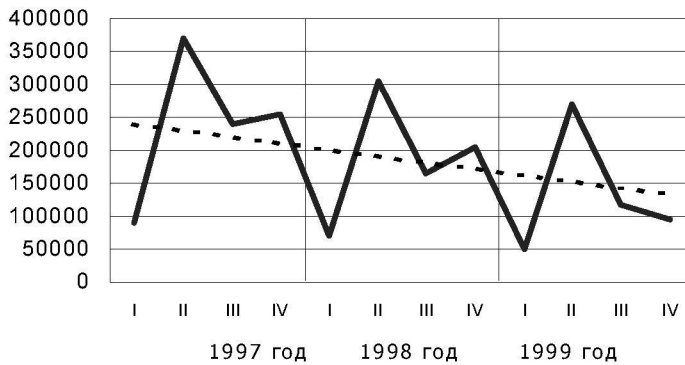


Рис. 4. Динамика поступления налога на имущество в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб.; цены 1999 г.)

жавшая их к реальной стоимости, учитывающей физический и моральный износ. Кроме того, многие предприятия выводили значительную часть своего имущества на консервацию – по закону такое имущество не облагается налогом.

Налог на добавленную стоимость является еще одной важной бюджетобразующей статьей. Его доля в общем объеме доходов консолидированного бюджета области составляла в исследуемом периоде от 6 до 16%. Резкое увеличение поступлений НДС в 1998 г. связано с порядком уплаты данного налога предприятиями-экспортерами. Объем их платежей вначале перечисляется в федеральный бюджет, который затем передает региональным и местным бюджетам положенную им по установленным нормативам часть средств. Заметим также, что в 1998 г. произошло погашение задолженности из федерального бюджета за 1996 – 1998 гг. в сумме 332,2 млн. руб. Поквартальная динамика поступлений этого налога за 1997 – 1999 гг. наглядно представлена на рисунке 5.

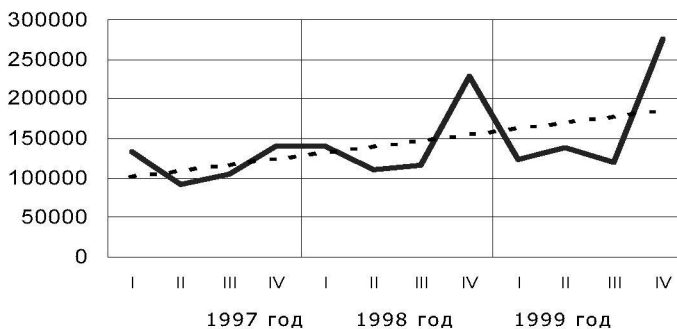


Рис. 5. Динамика поступления налога на добавленную стоимость в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб.; цены 1999 г.)

Что касается каналов поступления налоговых доходов, то отметим следующее. В 1997 г. на долю областного бюджета приходилось около трети, а на долю местных бюджетов – две трети от их общего объема. За два последующих года это соотношение резко изменилось: в 1999 г. областной и местные бюджеты делили налоговые поступления почти поровну. Динамика этих изменений представлена на рисунке 6.

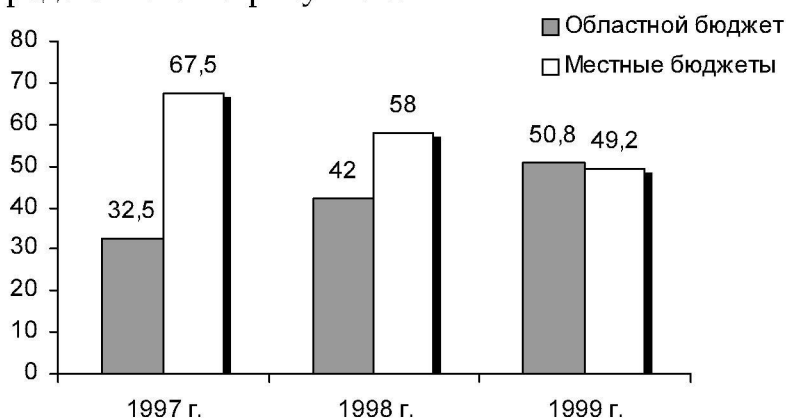


Рис. 6. Доля областного и местных бюджетов в налоговых доходах бюджетной системы Вологодской области, в %

Особо подчеркнем, что ведущую роль в пополнении доходов как консолидированного, так и областного бюджетов играли предприятия Череповецкого промышленного узла.

Таблица 2.2

Роль Череповца в доходной части консолидированного и областного бюджетов в 1997 – 1999 гг. (цены 1999 г.)

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	8 971,3	6 308,3	8 060,8
Доходы, поступившие в консолидированный бюджет от предприятий Череповца, млн. руб.	3 049,6	2 898,3	3 911,6
в том числе от ОАО «Северсталь»	1 587,7	1 740,7	2 746,6
Доля Череповца в доходах консолидированного бюджета области, в %	34	45,9	48,5
в том числе доля ОАО «Северсталь»	17,7	27,6	34,1
Доходы областного бюджета, млн. руб.	3 012,5	2 438,6	3 220,1
Доходы, поступившие в областной бюджет от предприятий Череповца, млн. руб.	1 095,1	1 822	2 356,3
в том числе от ОАО «Северсталь»	904,5	1 240,9	1 988
Доля Череповца в доходах областного бюджета, в %	36,3	74,7	73,2
в том числе доля ОАО «Северсталь»	30	50,9	61,7

Как видно из данных таблицы 2.2, доля череповецких предприятий и организаций в доходах консолидированного бюджета области составляет более 48%, из них основная часть приходится на поступления от ОАО «Северсталь». Это свидетельствует о большой зависимости консолидированного бюджета области от этого предприятия и в принципе является крайне нежелательным для бюджетной системы региона.

2.2. Расходы консолидированного бюджета Вологодской области

Важнейшее назначение бюджетной системы – финансовое обеспечение функций, возложенных на органы власти соответствующего уровня. Функциональный состав расходной части консолидированного бюджета представлен в таблице 2.3.

Таблица 2.3

Функциональная структура расходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (цены 1999 г.)

Наименование расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	Факт, млн. руб.	%	Факт, млн. руб.	%	Факт, млн. руб.	%
Государственное управление	337,1	3,4	342,1	5,2	344,6	4,4
Правоохранительная деятельность	242,8	2,5	180,2	2,7	226,7	2,9
Промышленность, энергетика и строительство	38,3	0,4	19	0,3	4,8	0,1
Сельское хозяйство и рыболовство	411,1	4,2	420,7	6,4	467,5	6
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	3,4	0	7,4	0,1	13,8	0,2
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	85,2	0,9	60,9	0,9	679,8	8,7
Развитие рыночной инфраструктуры	4,2	-	2,2	-	5,2	0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	2298,7	23,5	1 167	17,8	1 327,6	16,9
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	8,9	0,1	7,7	0,1	8,6	0,1
Образование	2 071,6	21,2	1 430,2	21,8	1 558,7	19,8
Культура и искусство	213,4	2,2	164,4	2,5	218,1	2,8
Средства массовой информации	37,4	0,4	30,7	0,5	48	0,6
Здравоохранение и физическая культура	1 162,2	11,9	861,6	13,1	981,2	12,5
Социальная политика	528,8	5,4	398,1	6,1	609,1	7,8
Обслуживание государственного долга	192,2	2	417,8	6,4	67,6	0,9
Прочие расходы	375,2	3,8	348,8	5,3	515,2	6,6
<i>Итого расходов</i>	8 010,5	81,9	5 858,8	89,2	7 076,4	90,1
Внутренние обороты	1 766,5	18,1	706,8	10,8	780,2	9,9
<i>Всего расходов</i>	9 777	100	6 565,6	100	7 856,6	100

Как видно из таблицы, в целом состав функциональной структуры расходной части консолидированного бюджета на протяжении исследуемого периода оставался достаточно стабильным. Основными направлениями расходов региональной бюджетной системы являлись (рис. 7) расходы, предназначенные для содержания и развития учреждений образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства, а также расходы на социальную политику. Их совокупная доля охватывала около 60% от общего объема расходов.

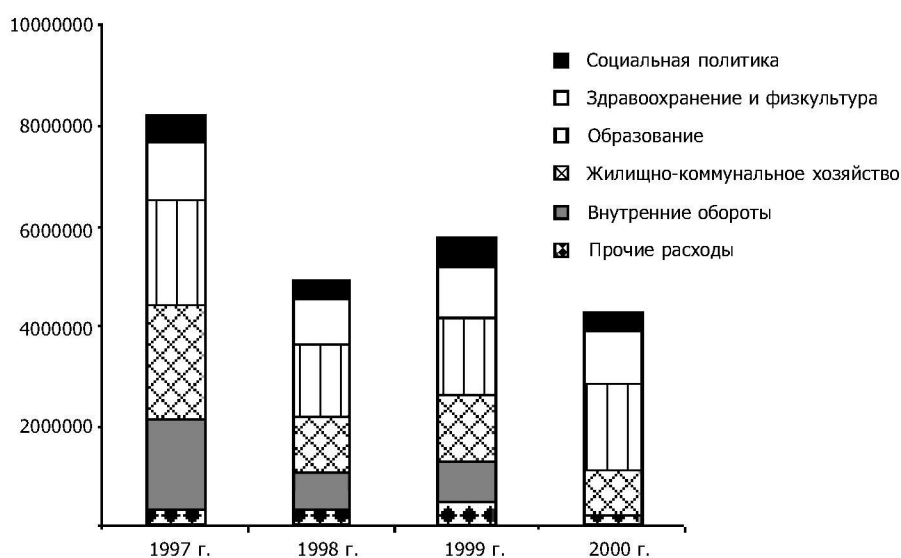


Рис. 7. Укрупненная структура расходной части консолидированного бюджета Вологодской области (руб.; цены 1999 г.)

Однако объемы большинства из вышеперечисленных статей к 1999 г. сократились относительно уровня 1997 г. Особенно заметно снизилась доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (с 23,5% в 1997 г. до 16,7% в 1999 г.). Исключение составили лишь расходы на социальную политику, доля которых оставалась достаточно стабильной (5,5 – 7,8% относительно общего объема расходов).

Заметим и то, что в 1998 г. были выделены значительные средства (более 6%) для обслуживания государственного долга, что также оказало определенное влияние на объемы средств, выделяемых для обеспечения определенных видов расходов.

Немаловажным фактором явилось снижение объемов так называемых внутренних оборотов. В 1997 г. значительная часть

средств консолидированного бюджета (более 18%) использовалась для финансовой помощи местным бюджетам. На протяжении же последующих лет ее объем заметно сокращался. В 1998 и 1999 годах он составлял всего 10% от общих расходов. Это позволило поддерживать на стабильном уровне финансирование таких направлений областных расходов, как-то: государственное управление, правоохранительная деятельность, охрана окружающей среды, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Помимо функционального разделения, расходы бюджетной системы имеют и различное экономическое назначение. Обобщенная экономическая структура консолидированного бюджета области представлена в таблице 2.4.

Таблица 2.4

Экономическая структура расходной части консолидированного бюджета Вологодской области (цены 1999 г.)

Наименование расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	Факт, млн. руб.	%	Факт, млн. руб.	%	Факт, млн. руб.	%
<i>Текущие расходы</i>	7 285,2	74,5	5 215	79,4	5 645,1	71,9
Закупки товаров и услуг	4 017,5	41,1	2 794,4	42,6	3 288,7	41,9
в том числе:						
– оплата труда государственных служащих	1 625,4	16,6	1 052,7	16	1 181,6	15
– начисления на заработную плату	546,3	5,6	343,2	5,2	428,1	5,4
– приобретение предметов снабжения и расходных материалов	459,6	4,7	395,5	6	499,5	6,4
– оплата транспортных услуг	74,9	0,8	64,1	1	56,7	0,7
– оплата услуг по связи	31,1	0,3	28,8	0,4	22,5	0,3
– оплата коммунальных услуг	639,3	6,5	520,1	7,9	363,3	4,6
– оплата прочих услуг и прочие текущие расходы	628,7	6,4	390	5,7	737	9,1
– выплаты процентов	71,8	0,7	417,8	6,4	67,6	0,9
– субсидии и текущие трансферты	3 196	32,7	2 002,8	30,5	2 288,8	29,1
– субсидии	2 532,1	25,9	1 568,3	23,9	1 602,7	20,4
– текущие трансферты	153,8	1,6	72	1,1	106	1,3
– трансферты населению	510	5,2	362,5	5,5	580,1	7,4
<i>Капитальные расходы</i>	635,6	6,5	512,1	7,8	1 323	16,8
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	139,4	1,4	106,9	1,6	780,9	9,9
Капитальное строительство	303,9	3,1	231,6	3,5	266,8	3,4
Капитальный ремонт	192,2	2	173,6	2,6	275,4	3,5
Предоставление кредитов за вычетом погашения	89,7	0,9	131,8	2	108,3	1,4
Внутренние обороты	1 766,5	18,1	706,8	10,8	780,2	9,9
<i>Всего расходов</i>	9 777	100	6 565,6	100	7 856,6	100

Данные таблицы свидетельствуют, что в течение исследуемого периода большая часть (от 70 до 80%) финансовых ресурсов консолидированного бюджета направлялась на обеспечение текущего функционирования органов государственного и местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки местным бюджетам и отдельным отраслям экономики, а также на выплаты социального характера отдельным группам населения области. При этом экономическая структура расходов консолидированного бюджета оставалась относительно стабильной по субсидиям и текущим трансфертам, капитальному строительству и капитальному ремонту.

Что касается распределения расходов между областным и местными бюджетами, наглядное представление на этот счет дает диаграмма, представленная на рисунке 8. Как показывают данные, совокупные расходы консолидированного бюджета области в 1997 г. практически на две трети финансировались из местных бюджетов. На долю областного бюджета приходилось около одной трети. Однако в течение двух последующих лет это соотношение значительно изменилось в сторону роста доли расходов, осуществляемых из областного бюджета. В 1999 г. его доля возросла до 58,2%, а доля местных бюджетов упала до 41,8%.

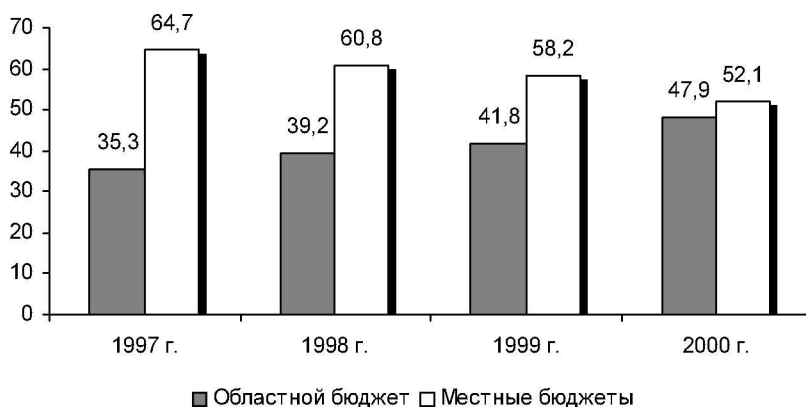


Рис. 8. Доля областного и местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Вологодской области, в %

А по отдельным расходным статьям роль областного звена нарастала еще быстрее. Так, расходы на социальную политику в 1997 г. почти на 60% покрывались из местных бюджетов, а уже в 1999 г. почти три четверти от объема расходов по данной статье приходилось на долю областного бюджета.

Еще одно направление бюджетных расходов, финансирование которого за последние годы все больше стало зависеть от областного бюджета, – сельское хозяйство. В 1997 г. бюджетное обеспечение данной отрасли практически в равных долях осуществлялось областными и местными бюджетами. К 1999 г. уже около 80% расходов на сельское хозяйство покрывалось областными и только на 20% – местными бюджетами.

В таблице 2.5 приведены показатели изменения расходов консолидированного бюджета по основным направлениям.

Таблица 2.5

Динамика основных расходных статей консолидированного бюджета Вологодской области (в%; цены 1999 г.)

Наименование расходов	1998 г. к 1997 г.	1999 г.	
		к 1997 г.	к 1998 г.
Государственное управление	101,5	102,2	100,7
Правоохранительная деятельность	74,2	93,4	125,8
Промышленность, энергетика и строительство	49,6	12,5	25,3
Сельское хозяйство и рыболовство	102,3	113,7	111,1
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	217,6	405,9	186,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	71,5	797,9	1 116,3
Развитие рыночной инфраструктуры	52,4	123,8	236,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	50,8	57,8	113,8
Предупреждение и ликвидация ЧС	86,5	96,6	111,7
Образование	69	75,2	109
Культура и искусство	77	102,2	132,7
Средства массовой информации	82,1	128,3	156,4
Здравоохранение и физическая культура	74,1	84,4	113,9
Социальная политика	75,3	115,2	153
Обслуживание государственного долга	217,4	35,2	16,2
Прочие расходы	93	137,3	147,7
ИТОГО РАСХОДОВ	73,1	88,3	120,8
Внутренние обороты	40	44,2	110,4
ВСЕГО РАСХОДОВ	67,2	80,4	119,7

В частности, по отношению к 1997 г. уровень расходов на образование в сопоставимых ценах снизился на 31%, на социальную политику – почти на 25%, на здравоохранение и физическую культуру – на 25%, на жилищно-коммунальное хозяйство – практически вдвое.

Одним из факторов, постоянно влиявших на функционирование расходной части бюджета, являлось наличие кредиторской задолженности организаций и учреждений, финансируемых за

счет региональной бюджетной системы. Как видно из рисунка 9, на протяжении 1997 – 1998 гг. общий состав кредиторской задолженности включал в себя крупные размеры задолженности по оплате труда, коммунальных услуг, выплате пособий и стипендий.

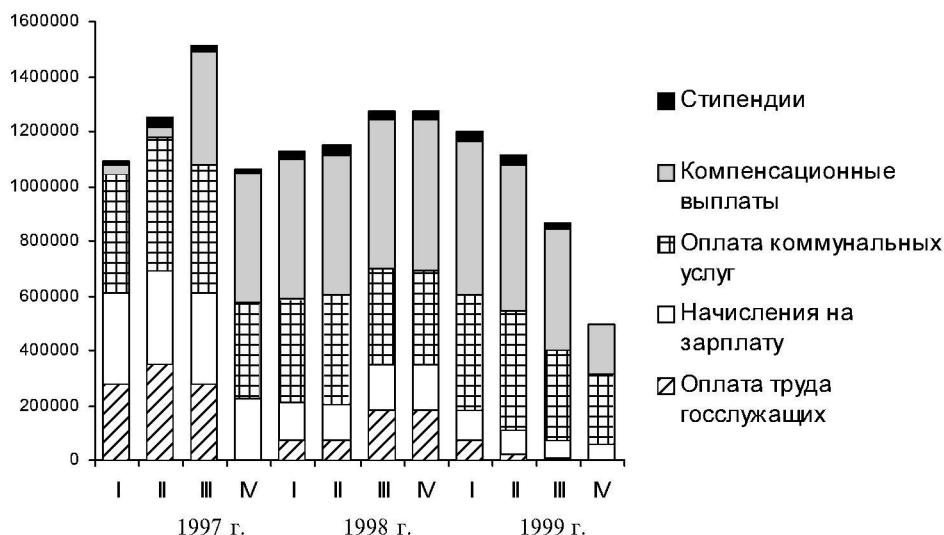


Рис. 9. Структура и динамика кредиторской задолженности консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб., цены 1999 г.)

К концу 1999 г. объемы кредиторской задолженности в целом по области значительно сократились. В частности, региональной бюджетной системой была полностью погашена задолженность по заработной плате государственным служащим, значительно сократились объемы задолженности по выплате стипендий и пособий. В то же время серьезные проблемы с погашением кредиторской задолженности сохранились по оплате коммунальных услуг.

Важную роль в финансировании расходных обязательств бюджетной системы играет характер расчетов, проводимых в ходе исполнения бюджета. Дело в том, что при исполнении бюджета доходные поступления должны, как правило, обеспечиваться путем прямой уплаты необходимых сумм в денежной форме. Однако в условиях, сложившихся в экономике России в целом и, в частности, в Вологодской области, широкое распространение получили разнообразные неденежные формы расчетов. Это, к примеру, такие формы, как оплата обязательств векселями

и проведение взаимозачетов. Заметим, что в ряде случаев неденежные расчеты играют положительную роль, поскольку они ведут к сокращению встречных финансовых потоков как между отдельными предприятиями и организациями, так и между различными звеньями бюджетной системы. Однако когда такие расчеты производятся в крупных размерах, они ограничивают рациональную реализацию расходных полномочий, особенно тех, обеспечение которых должно осуществляться только в денежной форме.

Проведенные в ходе исследования расчеты показали, что в 1997 г. доля денежных доходов, поступающих в региональную бюджетную систему, составляла 46,5% от общего объема доходов. Такой объем денежных поступлений был явно недостаточен для покрытия расходов бюджета. Скачок курса доллара в августе 1998 г., приведший к кризису неплатежей, еще более усугубил ситуацию с обеспечением доходной части консолидированного бюджета денежными средствами: их доля составляла всего 40,4%.

В 1999 г. положение дел с расчетами в бюджетной системе области значительно улучшилось. Доля денежных средств в ее доходной части составляла уже более 73%. Эти позитивные перемены были в определенной мере обеспечены действиями органов управления области, в частности законодательным ограничением неденежных форм расчетов с бюджетной системой. Но все же основную роль сыграло другое. 1999 год оказался весьма удачным с экономической точки зрения для основных поставщиков финансовых ресурсов консолидированного бюджета – предприятий города Череповца. Они в результате повышения курса доллара получили значительные прибыли от реализации продукции, выпускаемой на экспорт.

Расходные полномочия бюджетной системы включают и такое направление, как обслуживание государственного долга. Конкретно это выражается в погашении предоставляемых бюджетной системе ссуд и кредитов, а также процентов за их использование. В этой связи отметим, что по состоянию на 1.01.2000 г. региональному бюджету удалось практически полностью погасить задолженность по кредитам и процентам за их использование (рис. 10).

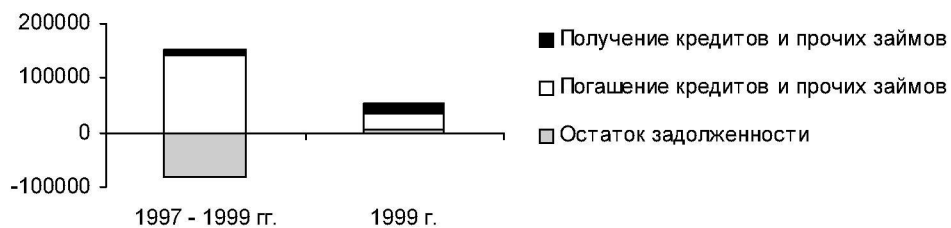


Рис. 10. Предоставление и погашение кредитов и прочих займов в консолидированном бюджете Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб., действующие цены)

Это еще одна черта, которая свидетельствует, что в целом бюджетная система Вологодской области на протяжении исследуемого периода, несмотря на сложное финансовое положение, сумела добиться значительных позитивных сдвигов в части выполнения расходных обязательств.

2.3. Проблемы несбалансированности в бюджетной системе региона

Общая проблема несбалансированности в бюджетной системе выражается разницей между ее доходами и расходами. Причем несбалансированность носит не только годовой, но и внутригодовой характер.

Особенно большое значение имеет анализ причин явления, которое возникает при превышении расходов над доходами. Речь идет о так называемом дефиците бюджета. Рассмотрим в этой связи диаграмму (рис. 11).

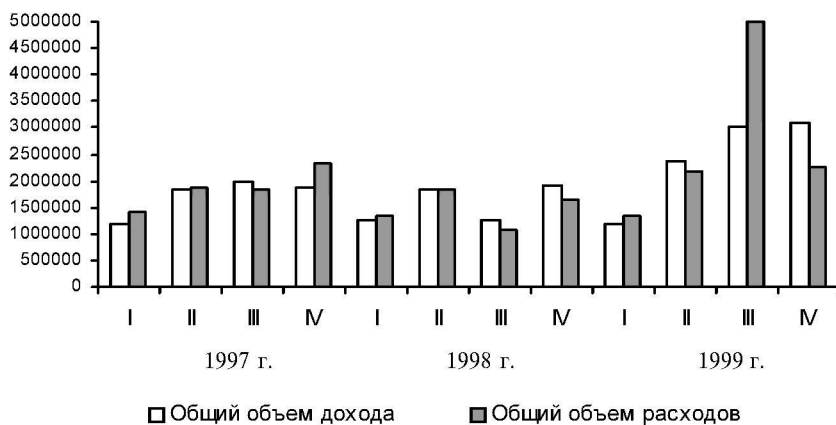


Рис. 11. Превышение доходов над расходами в консолидированном бюджете Вологодской области в 1997 – 1999 гг. (тыс. руб., цены 1999 г.)

Как видно из рисунка (если не считать «провала» в третьем квартале 1998 г., обусловленного августовским кризисом), в поступлении налоговых доходов в консолидированный бюджет достаточно четко просматривается одна характерная черта: уровень платежей в первом квартале каждого года, как правило, значительно ниже, чем в последующих.

Подобная тенденция объясняется тем, что процессу формирования доходной части бюджета присуща определенная «сезонность». В начале текущего года подводятся итоги предыдущего, а плановые показатели исполнения доходной части еще носят ориентировочный характер. Кроме того, определенное влияние на наполнение бюджета налоговыми платежами оказывает порядок уплаты ряда налогов. В частности, значительная часть платежей по налогу на добавленную стоимость, формируемых предприятиями-экспортерами, первоначально перечисляется в федеральный бюджет, а затем происходит ее частичное возмещение в виде трансфертов, которые поступают часто через довольно длительный период. Еще одним фактором несбалансированности является то, что уплата ряда налогов производится раз в квартал, причем ее сроки назначаются, как правило, в течение месяца, следующего за отчетным. Помимо этого, в начале года сами налогоплательщики по причине неустойчивой экономической ситуации в регионе и в целом по стране не всегда могут составить достаточно четкое представление о размерах налогооблагаемой базы: прибыли, фонда оплаты труда и т.п. Поэтому наибольшего уровня поступления налоговых платежей в бюджет достигает к концу финансового года, когда более четко определяются реальные размеры налогооблагаемой базы.

В расходах же бюджета размеры колебаний менее значительны, хотя отдельные сезонные колебания имеют место. Например, на динамику расходной части значительное влияние оказывают особенности финансирования расходов в сфере образования. Здесь рамки учебного года не совпадают с рамками года календарного, и потребности в бюджетном финансировании возникают в основном в конце второго квартала, когда необходимо обеспечивать выплату отпускных пособий работникам сферы образования.

Вряд ли стоит объяснять, что превышение расходов бюджета над доходами является крайне негативным явлением. Желательное однозначное решение этой проблемы – получение такого количества доходов, которое покрывает расходные обязательства.

Однако было бы неправильным считать и то, что значительное превышение доходов бюджетной системы над ее расходами, называемое профицитом, носит лишь позитивный характер. При таком положении упускается рациональность использования бюджетных средств во времени.

Возникновение как дефицита, так и профицита зависит не только от исполнения бюджета в течение финансового года, но и от качества планирования и прогнозирования при утверждении бюджетных показателей. В таблице 2.6 представлено сравнение плановых и фактических значений основных показателей консолидированного бюджета Вологодской области за анализируемые годы.

Приведенные данные показывают, что в 1997 г. консолидированный бюджет региона был исполнен по расходам на 99,48%, а по доходам – на 100,7%, что позволило снизить плановое значение бюджетного дефицита на 5,5%. При этом по большинству основных бюджетных статей расхождение факта и плана составляло не более 3 – 5%. Полностью согласно плану поступили в область и средства из федерального центра.

По-другому недостатки бюджетного планирования проявились в 1999 г. Общий объем доходов превысил первоначально запланированный их показатель более чем на 70%. Поступления налоговых доходов составили 184% к плану. Особенно значительное превышение факта над планом по доходам наблюдалось по такой бюджетной статье, как налог на прибыль предприятий и организаций. Консолидированный бюджет области в результате был перевыполнен практически по всем направлениям утвержденных расходов. Данная ситуация свидетельствует о необходимости усиления работ по планированию и прогнозированию в бюджетной системе области.

Однако подчеркнем еще раз, что наибольшим негативом для бюджета является его дефицит, т.е. превышение расходов над доходами. Какими же ресурсами покрывается дефицит в консолидированном бюджете области? Посмотрим на данные таблицы 2.7.

Таблица 2.6

**Сравнение плановых и фактических значений основных показателей консолидированного бюджета
Вологодской области**

Наименование показателя	1997 год			1998 год			1999 год		
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения
ДОХОДЫ	3 529 463	3 531 823	100,1	3 273 522	3 479 201	106,3	4 250 690	7 280 588	171,3
В том числе: <i>Налоговые доходы</i>	2 892 698	2 921 639	101	3 091 763	3 227 876	104,4	3 270 873	6 021 572	184,1
из них:									
– налог на прибыль предприятий и организаций	908 432	909 578	100,1	1 750 125	1 632 241	93,3	1 155 215	3 153 750	273
– подоходный налог с физических лиц	785 325	792 719	100,9	825 542	734 185	88,9	634 493	893 748	140,9
– налог на добавленную стоимость	309 432	228 229	73,8	315 552	614 446	194,7	379 173	579 163	152,7
– акцизы	32 892	90 652	275,6	129 330	93 754	72,5	149 795	157 516	105,2
– налог на имущество предприятий	458 258	460 612	100,5	465 329	430 591	92,5	432 800	467 027	107,9
– платежи за пользование природными ресурсами	121 042	124 676	103	158 610	122 991	77,5	148 234	156 632	105,7
– прочие налоги и сборы	161 873	162 364	100,3	209 087	252 677	120,8	225 707	378 812	167,8
<i>Неналоговые доходы</i>	154 632	130 388	84,3	64 504	133 260	206,6	267 378	1 048 865	392,3
Средства, полученные из федерального бюджета	479 122	479 122	100	117 255	117 255	100	51 000	200 915	394
РАСХОДЫ	3 947 331	3 926 702	99,5	4 041 824	3 639 045	90	4 942 392	7076446	143,2
Государственное управление	165 980	165 245	99,6	255 555	212 462	83,1	271 167	344 586	127,1
Правоохранительная деятельность	103 018	119 013	115,5	135 346	111 924	82,7	171 878	226 653	131,9

Наименование показателя	1997 год			1998 год			1999 год		
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения
Промышленность, энергетика и строительство	18 957	18 764	99	13 652	11 828	86,6	6 442	4 840	75,1
Сельское хозяйство	201 331	201 535	100,1	346 708	261 293	75,4	353 931	467 515	132,1
Охрана окружающей среды	2 485	1 683	67,7	15 998	4 596	28,7	12 030	13 772	114,5
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	43 429	41 757	96,2	45 545	37 843	83,1	92 345	679 842	736,2
Развитие рыночной инфраструктуры	800	2 047	255,9		1 339		2914	5 197	178,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 087 725	1 126 812	103,6	729 574	724 827	99,3	713 157	1 327 565	186,2
Предупреждение и ликвидация ЧС	3 913	4 338	110,9	4 560	4 761	104,4	5 327	8 594	161,3
Образование	970 146	1 015 502	104,7	950 003	888 334	93,5	1 063 755	1 558 652	146,5
Культура и искусство	105 199	104 620	99,4	116 504	102 106	87,6	125 640	218 070	173,6
Средства массовой информации	18 779	18 334	97,6	19 369	19 093	98,6	38 579	48 004	124,4
Здравоохранение и физическая культура	585 392	569 692	97,3	668 330	535 166	80,1	684 523	981 164	143,3
Социальная политика	393 816	259 226	65,8	303 205	247 297	81,6	330 225	609 147	184,5
Обслуживание государственного долга								67 606	
Прочие расходы	246 361	278 134	112,9	437 430	476 148	108,9	409 373	509 010	124,3
Превышение доходов над расходами (дефицит)	-417 868	-394 879	94,5	-768 302	-159 844	20,8	-691 702	204 142	-29,5
Превышение факта над планом по доходам		2 360			205 679			3 029 898	
Превышение факта над планом по расходам		-20 629			-402 779			2 134 054	
Превышение факта над планом по дефициту		22 989			608 458			895 844	

Таблица 2.7

**Источники финансирования дефицита консолидированного бюджета
Вологодской области (тыс. руб., действующие цены)**

Наименование статьи	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<i>Доходов, всего</i>	4 397 673	3 918 221	8 060 788
<i>Расходов, всего</i>	4 792 627	4 078 065	7 856 646
Превышение расходов над доходами (дефицит)	-394 954	-159 844	204 142
<i>Источники внутреннего финансирования</i>	394 954	159 844	-179 457
Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках, в руб.	-13 227	1 106	-47 500
– остатки на начало отчетного периода	10 542	23 769	22 663
– остатки на конец отчетного периода	23 769	22 663	70 163
Бюджетные ссуды, полученные из бюджетов других уровней	359 641		-85 150
– привлечение средств	451 589	4 929	359 886
– погашение основной суммы задолженности	91 948	4 929	445 036
<i>Прочие источники внутреннего финансирования</i>	48 540	158 738	-82 106
– получение кредитов (бюджетных ссуд)	356 986	290 800	55 413
– погашение основной суммы задолженности	308 446	132 062	137 519
– поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности			34 573
– поступления от продажи государством принадлежащих ему акций			726
<i>Источники внешнего финансирования</i>			-24 685
Кредиты иностранных коммерческих банков			-24 631
– получение (использование) кредитов			
– погашение основной суммы долга			24 631
Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте			-71
– остатки на конец отчетного периода			71
<i>Прочее внешнее финансирование</i>			17
<i>Общее финансирование, всего</i>	394 954	159 844	-204 142

Судя по данным таблицы, в начале исследуемого периода региональная бюджетная система в вопросах финансирования дефицита в значительной мере зависела от бюджета вышестоящего уровня. Ссуды, предоставленные федеральным бюджетом в 1997 г., составили около 88% от общего объема средств, привлекаемых для этих целей. В 1998 г. размеры дефицита консолидированного бюджета были менее значительны, к тому же большая его часть приходилась на местные бюджеты, и его покрытие производилось в основном за счет внутреннего финансирования, то есть путем предоставления областным бюджетом ссуд бюджетам муниципальных образований.

Превышение планируемых объемов доходов в 1999 г. и профицитное исполнение бюджета позволило не привлекать

значительные заемные средства на покрытие временных разрывов между доходами и расходами.

Напротив, как свидетельствуют данные таблицы, по статьям, которые отражают источники покрытия дефицита, происходило погашение задолженностей по средствам, привлеченным в предыдущие периоды. По итогам года удалось увеличить остатки средств бюджета на счетах.

2.4. Состояние отдельных звеньев бюджетной системы Вологодской области

Областной бюджет

Роль областного бюджета, стабильность уровня его доходов и расходов имеет исключительно важное значение для нормального функционирования всей бюджетной системы региона. Однако особенности пространственного размещения производительных сил региона накладывают серьезный отпечаток на принципы и методы формирования областного бюджета.

Дело в том, что по уровню развития экономики большинство муниципальных образований Вологодской области не способно за счет собственных доходов обеспечивать объем финансовых ресурсов, необходимых для покрытия расходных полномочий. В сложившейся ситуации областные власти передают этим образованиям отчисления от регулирующих налогов в размерах, установленных федеральным законодательством, и помимо этого осуществляют финансовую помощь наиболее депрессивным районам в форме дотаций. Однако даже при этом сохраняется значительное различие между местными бюджетами по уровню доходов. На рисунке 12 эти различия представлены по данным 1998 г. в виде диаграммы среднедушевой бюджетной обеспеченности.

Очевидно, что Кадуйский район значительно опережает прочие муниципальные образования по среднедушевому уровню бюджетных доходов. Это связано с тем, что при относительно небольшой численности населения район имеет ряд предприятий, позволяющих при действующих нормативах отчислений от регулирующих налогов значительно пополнять местный бюджет. В частности, здесь располагается ГРЭС, снабжающая электроэнергией Череповецкий промышленный узел. Кроме того, в бюджет района поступают акцизы, получаемые от местного ликероводочного завода.

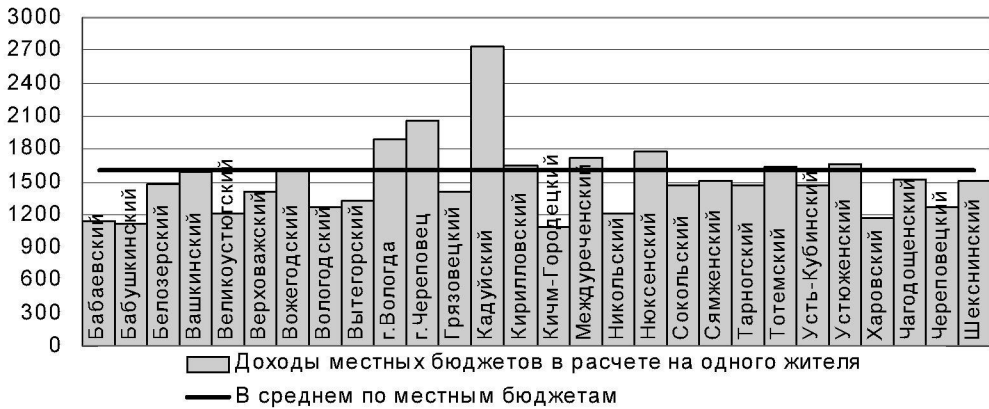


Рис. 12. Распределение муниципальных образований области по уровню среднедушевой бюджетной обеспеченности в 1998 г., руб.

Другую картину мы видим по Великоустюгскому муниципальному району. Город Великий Устюг также располагает предприятиями, производящими разнообразную, в т.ч. подакцизную продукцию (в 1998 г. за счет акцизов получил около 23% доходов), но по численности населения он значительно больше, в результате чего по объему бюджетных доходов на душу населения находится на уровне, который значительно ниже, чем средний показатель по муниципальным бюджетам.

Словом, определяющую роль в формировании доходов областного бюджета играет масса доходов, создаваемых на той или иной территории. Наибольшие ее абсолютные значения приходятся на города Череповец и Вологду.

Таблица 2.8

Нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты Вологодской области в 1997 – 1999 гг., в %

Наименование налога	Бюджет г. Череповца		Бюджет г. Вологды		Прочие местные бюджеты	
	1 кв. 1997 – 1 кв. 1999 гг.	2 кв. 1999 г.	1 кв. 1997 – 1 кв. 1999 гг.	2 кв. 1999 года	1 кв. 1997 – 1 кв. 1999 гг.	2 кв. 1999 года
Акцизы на спирт, водку и ликеро-водочные изделия	0	0	50	40	50	50
Налог на добавленную стоимость	0	0	10	6	25	15
Налог на прибыль предприятий, организаций	4	4	12	10	22	19
Налог на прибыль страховых органов, банков, бирж, брокерских контор	4	4	12	10	30	27

Поэтому для осуществления своих функций областному бюджету приходится формировать доходную часть за счет установления индивидуальных нормативов отчислений от важнейших налогов по муниципальным образованиям. Размеры этих нормативов представлены в таблице 2.8. Но, как уже отмечалось, основу финансовых ресурсов областного бюджета формируют предприятия Череповца.

Остановимся на структурной и качественной оценке доходов областного бюджета за исследуемый период.

Как следует из таблицы 2.9, основную часть доходов областного бюджета составляли платежи по налогу на прибыль и налогу на добавленную стоимость. Их совокупный вклад в доходную часть бюджета составлял в 1997 г. 46,8%, а в 1999 г. уже 79% от общего объема доходов. Значительное место занимали в областном бюджете платежи по налогу на имущество предприятий. Но, как уже отмечалось при анализе доходной части консолидированного бюджета, из-за сокращения объемов налогооблагаемой базы уровень поступлений по данному налогу снизился, и по сравнению с 1997 г. его доля в доходной части областного бюджета уменьшилась в 2,5 раза.

Таблица 2.9

**Основные составляющие доходной части областного бюджета
в 1997 – 1999 гг. (% от общего объема доходов)**

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<i>Налоговые доходы, всего</i>	64,4	89,6	89,5
в том числе:			
– налог на прибыль	39,6	39,3	66,6
– подоходный налог	1,8	2	1,6
– налоги, взимаемые в зависимости от ФОТ	1,6		
– налоги на товары и услуги, всего	9,6	35,5	15,4
Из них:			
– НДС	7,2	32,9	12,4
– акцизы	1,7	2,1	1,2
– налог на имущество предприятий	11,6	10,5	4,7
– платежи за пользование природными ресурсами	0,2	1,1	0,8
– прочие налоги и сборы	0,01	1,2	0,4
<i>Неналоговые доходы</i>	2,9	2,7	4,6
Итого собственных налогов	67,3	92,3	94,1
Трансферты, полученные из бюджета РФ	0,8	5,7	2,7
Средства, полученные по взаимным расчетам с бюджетом РФ	31,9	2	3,2
Всего доходов	100	100	100

Однако главное состоит в том, что областной бюджет на протяжении трех последних лет поддерживал наиболее стабильный уровень доходов среди всех звеньев бюджетной системы региона.

При сокращении доходной части консолидированного бюджета в 1998 г. в целом на 30% доходы областного бюджета снизились только на 19%. Как уже указывалось, в этом году в областной бюджет поступил значительный объем средств в виде компенсации предприятиям-экспортерам по налогу на добавленную стоимость, что позволило даже при снижении уровня поступлений по другим главным налоговым платежам увеличить по сравнению с 1997 г. объем собственных доходов на 11%. Резкий скачок курса доллара в 1998 г., повлекший за собой увеличение прибыли крупнейших предприятий-экспортеров, позволил областному бюджету в 1999 г. за счет налоговых платежей увеличить объем своих финансовых ресурсов более чем на 40% (в сопоставимых ценах) по сравнению с 1997 г. Все это позволило областному бюджету сравнительно стабильно обеспечивать финансирование расходных обязательств.

Здесь же отметим, что основную часть своих финансовых ресурсов областной бюджет направляет на оказание финансовой помощи бюджетам муниципальных образований в виде дотаций, субвенций и взаимозачетов. На протяжении исследуемого периода объем средств, направляемых в различной форме местным бюджетам, составлял от 19 до 41% от общего объема расходов областного бюджета. Помимо этого, областной бюджет значительно увеличил долю своего участия в финансировании многих других важных расходов. Напомним, что только благодаря поддержке областного бюджета в период с 1997 по 1999 год удалось обеспечить значительный рост финансирования сельского хозяйства и социальной политики.

К концу 1999 г. областным бюджетом в значительной степени были снижены объемы кредиторской задолженности. Как видно из данных таблицы 2.10, полностью была погашена задолженность по заработной плате с начислениями, стипендиям и различным пособиям социального характера. Общий объем кредиторской задолженности сократился более чем на 60%. Однако осталась непогашенной задолженность по оплате коммунальных услуг. Более того, за 1999 г. она увеличилась на 16%.

Таблица 2.10

**Кредиторская задолженность по бюджетным учреждениям,
финансируемым из областного бюджета, тыс. руб.**

Наименование статьи	На 1.01.1999 г.	На 1.01.2000 г.
<i>Кредиторская задолженность, всего</i>	298 972	109 672
<i>По учреждениям здравоохранения</i>	30 691	27 520
Медицинские расходы	1 013	1 095
Оплата коммунальных услуг	18 100	18 193
<i>По учреждениям образования</i>	70 475	42 712
Оплата труда государственных служащих	2 616	
Начисления на оплату труда	1 010	
Стипендии	28 397	
Оплата коммунальных услуг	8 947	16 381
<i>По учреждениям культуры</i>	14 321	1 243
Стипендии	545	
Оплата коммунальных услуг	388	614
<i>По учреждениям социальной защиты</i>	150 293	597
Оплата коммунальных услуг	1 925	21
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	146 209	
<i>По другим учреждениям</i>	33 192	37 600

Как уже указывалось, развернутая оценка состояния бюджетов муниципальных образований в исследовании проводилась по трем репрезентативным территориям – городам Вологде и Череповцу и Сокольскому району. Остановимся на полученных результатах исследования подробнее.

Бюджет города Вологды

Областной центр занимает второе место в регионе по численности населения и уровню развития промышленности. Муниципальный бюджет города за последние три года практически полностью перешел на обеспечение финансовыми ресурсами за счет собственных доходных источников. Что касается структуры доходных источников городского бюджета, то их основные составляющие представлены в таблице 2.11.

Как видно из данных таблицы, большую часть доходов бюджета областного центра формируют платежи по подоходному налогу, налогам на прибыль и имущество предприятий, налогу на содержание жилфонда, НДС и акцизам. Однако если проследить динамику основных доходных источников в сопоставимых ценах, то выявляется постоянное снижение уровня поступлений по большинству налоговых доходов.

Таблица 2.11

Основные составляющие доходной части бюджета города Вологды
в 1997 – 1999 гг. (% от общего объема доходов)

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<i>Налоговые доходы</i>	78,7	94,5	67,5
В том числе:			
– налог на прибыль	12,4	14,2	11,5
– подоходный налог	28,9	34,7	19,3
– НДС	6,3	8,2	5
– акцизы	6	5,6	5,4
– налог на имущество предприятий	8,9	9,5	7,1
– платежи за пользование природными ресурсами	3	1	1,2
– прочие налоги и сборы	13,2	21,3	18
в т.ч. налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	8,9	16,2	12,9
<i>Неналоговые доходы</i>	2,3	3,8	30
Из них:			
– доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности или от деятельности	1,3	2,7	2,3
– прочие неналоговые доходы	1	1,1	27,7
в том числе кредит МБРР			26,3
Итого собственных доходов	81	98,3	97,5
Субвенции из областного бюджета	1,1	1,4	0,4
Средства, полученные по взаимным расчетам	17,9	0,3	2,1
Всего доходов	100	100	100

Из данных таблицы 2.12 следует, что общий объем налоговых поступлений в бюджет города в 1999 г. сократился более чем на 30% по сравнению с 1997 г. Это связано, с одной стороны, с тяжелым состоянием многих промышленных предприятий, а с другой – с тем, что со второго квартала 1999 г. для города были приняты новые, повышенные нормативы отчислений от регулирующих налогов в пользу областного бюджета. В условиях значительного снижения налоговых поступлений уровень общих доходов бюджета города в 1999 г. составил лишь около 80% от уровня 1997 г., причем почти 27% всех доходов составили средства, полученные в качестве кредита от МБРР.

Самый значительный объем бюджетных средств в городе расходуется на обеспечение функционирования сети учреждений жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, финансирование социальной политики, городского транспорта. На эти цели направляется более 90% средств.

Таблица 2.12

**Динамика основных доходных источников бюджета г. Вологды
в 1997 – 1999 гг. (в %; цены 1999 г.)**

Наименование доходов	1998 г. к 1997 г.	1999 г.	
		к 1997 г.	к 1998 г.
Налоговые доходы	80	68,5	85,6
Налог на прибыль	76,4	73,8	96,6
Подоходный налог	80	53,2	66,5
НДС	86	63,4	73
Акцизы	62,8	72,6	115,5
Налог на имущество предприятий	71,3	63,7	89,3
Налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	121,1	115,1	95
Итого собственных доходов	80,9	96,2	118,8
Субвенции на выполнение функций областного центра	80,1	31,5	39,3
Средства, полученные по взаимозачетам	1,15	9,2	800,7
<i>Всего доходов</i>	66,6	79,8	119,8

В 1999 г. в городе Вологде значительно сократились объемы общей кредиторской задолженности в бюджетных учреждениях (табл. 2.13).

Значительное сокращение кредиторской задолженности и тот факт, что на протяжении исследуемого периода разрыв между доходами и расходами в городском бюджете колебался в пределах всего 0,5% от общего объема расходов, позволяют говорить о бюджете Вологды как достаточно сбалансированном. Хотя проблем тут еще много. непогашенная в 1999 г. кредиторская задолженность составила более 7% от расходов бюджета.

Таблица 2.13

**Кредиторская задолженность по бюджетным учреждениям
г. Вологды в 1999 г. (тыс. руб.)**

Наименование статьи	На 1.01.1999 г.	На 1.01.2000 г.
<i>Кредиторская задолженность, всего</i>	161 204	83 578
<i>По учреждениям здравоохранения</i>	12 305	8 205
Медицинские расходы		838
Оплата коммунальных услуг	1 668	3 100
<i>По учреждениям образования</i>	4 408	11 661
Оплата коммунальных услуг, всего	1 115	7 300
<i>По учреждениям культуры</i>	1 368	604
Оплата коммунальных услуг, всего	51	63
<i>По учреждениям социальной защиты</i>	31 219	37 852
Оплата коммунальных услуг – всего	95	119
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	31 024	37 688
<i>По другим учреждениям</i>	111 904	25 256

Кроме того, значительные средства привлечены в форме кредита от Международного банка реконструкции и развития. Это, естественно, ограничивает возможности достаточного финансирования бюджетных обязательств.

Бюджет города Череповца

Череповец в вопросах формирования финансовых ресурсов местного бюджета опирается на отчисления от налоговых платежей крупнейших предприятий, находящихся на его территории. В 1998 – 1999 гг. его доходная часть обеспечивалась полностью за счет собственных финансовых ресурсов, а также привлеченных средств иностранных кредитных организаций.

Структуру доходной части бюджета города характеризуют данные таблицы 2.14.

Таблица 2.14

Основные составляющие доходной части бюджета города Череповца в 1997 – 1999 гг. (% от общего объема доходов)

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<i>Налоговые доходы, всего</i>	74,92	94,62	76,42
В том числе:			
– налог на прибыль	11,25	16,88	32,55
– подоходный налог	37,03	43,61	22,97
– налог на имущество предприятий	14,33	19,64	8,97
– платежи за пользование природными ресурсами	2,28	2,65	1,45
– прочие налоги и сборы	10	11,84	10,48
в том числе налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	5,60	8,08	6,84
<i>Неналоговые доходы, всего</i>	4,7	4,55	23,16
В том числе:			
– доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности	3,89	3,46	1,59
– прочие неналоговые доходы	0,07	0,23	21,57
из них кредит МБРР по проекту «Городской общественный транспорт»			21,15
<i>Итого собственных доходов</i>	79,62	99,17	99,58
Средства, полученные по взаимным расчетам	20,38	0,83	0,42
<i>Всего доходов</i>	100	100	100

Судя по ним, основную часть налоговых доходов Череповца формируют налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налог на имущество предприятий и налог на содержание жилфонда. Их совокупный вклад в доходную часть составлял в разные годы от 68 до 88% от общего объема. Вместе с тем, следует

обратить внимание на то, что за последние годы происходит снижение уровня поступлений по подоходному налогу и налогу на имущество предприятий, которое, кстати сказать, не компенсировалось ростом платежей по налогу на прибыль и налогу на содержание жилфонда.

Общий объем налоговых доходов в бюджете города в 1999 г. составил лишь 81% по сравнению с 1997 г. Более развернуто эту динамику характеризуют данные таблицы 2.15.

Таблица 2.15

**Динамика основных доходных источников бюджета г. Череповца
в 1997 – 1999 гг. (в%; цены 1999 г.)**

Наименование дохода	1998 г. к 1997 г.	1999 г.	
		к 1997 г.	к 1998 г.
Общий объем налоговых доходов	69,54	81,15	116,7
Налог на прибыль	82,65	230,25	278,59
Подоходный налог	64,85	49,36	76,12
Налог на имущество предприятий	75,74	50,09	66,14
Налог на содержание жилфонда	87,58	100,13	114,33
Общий объем доходов	55,06	79,57	144,51

Отметим также, что в 1999 г. Череповцом, как и Вологдой, был получен кредит МБРР для реализации проекта «Городской общественный транспорт». Его объем составил 329 млн. руб., что было равно 21% бюджетных доходов. Однако даже столь значительное пополнение доходной части бюджета города не позволило в 1999 г. достигнуть по уровню общих доходов показателей 1997 г.

Основная часть финансовых ресурсов направляется на образование, здравоохранение и жилищно-коммунальное хозяйство. Расходы по трем этим направлениям в совокупности составляли на протяжении исследуемого периода от 63 до 82% от общего объема расходов. В 1999 г. значительная часть средств городского бюджета (более 20%), обеспеченная за счет вышеупомянутого кредита МБРР, была направлена на инвестиции в развитие транспорта.

Состояние кредиторской задолженности в бюджетных учреждениях города Череповца на протяжении исследуемого периода в целом значительно улучшилось. В течение 1999 г. ее общий объем сократился почти втрое. Происшедшие позитивные изменения представлены в таблице 2.16.

Таблица 2.16

**Кредиторская задолженность по бюджетным учреждениям города
Череповца в 1999 г. (тыс. руб.)**

Наименование статьи	На 1.01.1999 г.	На 1.01.2000 г.
<i>Кредиторская задолженность, всего</i>	215 762	71 513
Медицинские расходы	1 388	935
Оплата коммунальных услуг, всего	8 266	3 064
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	41 970	55 218
<i>По учреждениям здравоохранения</i>	7 708	4 405
Медицинские расходы	1 388	935
Оплата коммунальных услуг	2 226	672
<i>По учреждениям образования</i>	12 712	4 050
Оплата коммунальных услуг	5 759	2331
<i>По учреждениям культуры</i>	975	1015
Оплата коммунальных услуг	202	4
<i>По учреждениям социальной защиты</i>	46 960	55 218
Оплата коммунальных услуг	10	
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	41 970	55 218
<i>По другим учреждениям</i>	147 407	6 825

Вместе с тем из данных таблицы видно, что снижение задолженности по одним направлениям сопровождалось ее ростом по другим. Так, например, в 1999 г. возрос объем задолженности по пособиям гражданам, имеющим детей. Это обстоятельство говорит о наличии в городе трудностей в осуществлении финансирования бюджетных полномочий.

Однако по главному измерителю – дефициту бюджета – в городе на протяжении исследуемого периода имело место колебание в небольших пределах – от 0,3 до 1,35% от общего объема расходов. Это позволяет считать бюджет г. Череповца сбалансированным и наиболее продвинутым в решении современных задач.

Бюджет Сокольского муниципального района

Сокольский муниципалитет включает в себя город Сокол и обширную территорию прилегающих сельских населенных пунктов. По составу населения и уровню развития экономики и социальной сферы он вполне может рассматриваться как типичный представитель большинства муниципальных образований Вологодской области.

Характеристика структуры доходной части бюджета Сокольского района представлена в нижеследующей таблице.

Таблица 2.17

Основные составляющие доходной части бюджета Сокольского района
в 1997 – 1999 гг. (% от общего объема доходов)

Наименование доходов	1997 год	1998 год	1999 год
<i>Налоговые доходы, всего</i>	52,4	59,8	49,6
в том числе:			
– налог на прибыль	2,8	4,3	11,9
– подоходный налог	19,6	20,2	12,9
– налоги на совокупный доход	0	0,1	1,8
– налоги, взимаемые в зависимости от ФОТ	2,2	0,0	0
– налоги на товары и услуги, всего	6,0	9,6	6,8
из них НДС	3,8	7,4	4,9
– налог на имущество предприятий	11,9	14	7,0
– платежи за пользование природными ресурсами	6,4	2,6	2,0
– прочие налоги и сборы	3,5	9	7,2
из них налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	3,1	6,7	6,3
<i>Неналоговые доходы</i>	1,7	2,9	3,9
Итого собственных доходов	54,1	62,8	53,5
Субвенции из областного бюджета	10,2	37,1	37,6
Средства, полученные по взаимным расчетам	35,7	0,1	8,9
<i>Всего доходов</i>	100	100	100

По этим данным можно заключить, что в бюджете района на протяжении исследуемого периода уровень собственных доходов составлял лишь 53 – 63% от общего объема доходов. Значительная часть доходов бюджета района приходится на финансовую помощь из областного бюджета в форме субвенций и взаимных расчетов. Из собственных доходных источников наиболее весомый вклад в районный бюджет давали подоходный налог, налог на имущество предприятий, налог на добавленную стоимость и налог на содержание жилищного фонда. При этом за последние два года основная часть налоговых платежей в бюджет Сокольского района поступала от двух крупнейших предприятий района – ОАО «Сокольский ЦБК» и ОАО «ДОЗ-21». В 1998 и 1999 гг. их доля составляла соответственно 42 и 39,7% от объема налоговых доходов бюджета. Естественно, что при такой зависимости районного бюджета от ограниченного круга предприятий тенденции в формировании его доходной части в значительной степени определяются состоянием этих предприятий.

Данные таблицы 2.18 иллюстрируют тот факт, что уровень собственных доходов района на протяжении исследуемого периода постоянно сокращался, несмотря на рост отдельных налоговых

поступлений. Увеличение объемов финансовой помощи из областного бюджета в этой ситуации также не обеспечило стабильности общего уровня доходов районного бюджета. Он составил в 1999 г. (в сопоставимых ценах) лишь 84,6% от уровня 1997 г.

Таблица 2.18

Динамика основных составляющих доходной части бюджета Сокольского района в 1997 – 1999 гг. (в %; цены 1999 г.)

Наименование доходов	1998 г. к 1997 г.	1999 г.	
		к 1997 г.	к 1998 г.
<i>Налоговые доходы, всего</i>	90,2	80,2	88,8
В том числе:			
– налог на прибыль	119,9	357,2	298
– подоходный налог	81,3	55,7	68,5
– НДС	151,8	108,2	71,3
– налог на имущество предприятий	93	49,5	53,2
– платежи за пользование природными ресурсами	32	25,9	80,9
– налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	172	171,9	99,9
<i>Неналоговые доходы</i>	134	188	140,3
<i>Итого собственных доходов</i>	91,6	83,6	91,2
Субвенции и дотации из областного бюджета	222,9	310,3	139,2
Средства, полученные по взаимным расчетам	0,434	26,4	6 079,7
<i>Всего доходов</i>	79	84,6	107

Основную часть финансовых ресурсов местный бюджет направляет на обеспечение функционирования жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и образования. Совокупные расходы по трем этим направлениям составляли в течение последних трех лет от 71 до 83% от общего объема расходов. При этом значительная часть средств бюджета (от 35 до 40%) – это субсидии различным государственным организациям, предназначенные для компенсации убытков, понесенных ими в результате реализации своих товаров и услуг.

В условиях нехватки финансовых ресурсов районному бюджету не удастся в достаточной мере обеспечивать необходимые объемы финансирования своих расходных обязательств. Как видно из таблицы 2.19, в бюджетных учреждениях Сокольского района кредиторская задолженность на конец 1999 г. оставалась высокой, порядка 14% от общего объема расходов. Удалось провести погашение лишь по оплате труда государственных служащих, но возросли объемы задолженности по другим направлениям, прежде всего по оплате коммунальных услуг и выплате пособий.

Таблица 2.19

Состояние кредиторской задолженности по бюджетным учреждениям
Сокольского района в 1999 г. (тыс. руб.)

Наименование статьи	На 1.01.1999 г.	На 1.01.2000 г.
<i>Кредиторская задолженность, всего</i>	25 446	22 738
<i>По учреждениям здравоохранения</i>	2 815	3 779
Оплата труда государственных служащих	1 134	
Начисления на оплату труда	878	
Медицинские расходы	45	946
Оплата коммунальных услуг	652	1 539
<i>По учреждениям образования</i>	14 332	13 360
Оплата труда государственных служащих	3 761	
Начисления на оплату труда	3 902	1 801
Оплата коммунальных услуг	1 982	2 511
<i>По учреждениям культуры</i>	2 033	1 131
Оплата труда государственных служащих	513	
Начисления на оплату труда	509	
Оплата коммунальных услуг	387	768
<i>По учреждениям социальной защиты</i>	3 892	2 654
Оплата труда государственных служащих	116	
Начисления на оплату труда	101	
Оплата коммунальных услуг	12	27
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	1 428	2 281
<i>По другим учреждениям</i>	2 374	1 814
Оплата труда государственных служащих	1 456	
Начисления на оплату труда	870	246
Оплата коммунальных услуг	48	1 568

Таким образом, состояние бюджета Сокольского района в настоящее время следует признать тяжелым. Его сбалансированность и достаточность будут в решающей степени зависеть от ускорения темпов подъема экономики района.

Этот вывод в полной мере относится и к большинству других муниципальных районов области.

2.5. Проблемы расчетов в бюджетной системе региона

Эффективность бюджетной системы, как уже отмечалось, во многом зависит от форм доходных поступлений, вливающих в областной и местные бюджеты, и форм, в которых реализуются бюджетные расходы. В ходе исследования эта проблема была подвергнута специальному анализу.

Данные таблицы 2.20 свидетельствуют, что в исследуемый период произошло значительное увеличение доли денежных

средств в доходной части региональной бюджетной системы. Как уже указывалось, в 1999 г., в целом по консолидированному бюджету, этот показатель достиг уровня 73,3% против 46,6% в 1997 г. Но отмеченное улучшение не было одинаковым в разрезе муниципальных образований.

Таблица 2.20

Структура доходных поступлений в бюджеты области в разрезе средств платежа (действующие цены)

Год	Наименование бюджета	Поступило собственных доходов, тыс. руб.	в том числе:		Удельный вес денежных средств, в %
			денежными средствами, тыс. руб.	за счет проведения зачетов и расчетов векселями, тыс. руб.	
1997	Бюджет г. Вологды	567 545	273 326	294 219	48,16
	Бюджет Сокольского района	52 499	8 477	44 022	16,15
	Бюджет г. Череповца	762 889	297 052	465 837	38,94
	Областной бюджет	1 104 015	618 234	485 781	56,00
	В целом по консолидированному бюджету	3 165 680	1 474 586	1 691 094	46,58
1998	Бюджет г. Вологды	582 118	278 740	303 378	47,88
	Бюджет Сокольского района	60 958	13 763	47 195	22,58
	Бюджет г. Череповца	662 926	292 652	370 274	44,15
	Областной бюджет	1 397 411	488 316	909 095	34,94
	В целом по консолидированному бюджету	3 360 127	1 358 458	2 001 669	40,43
1999	Бюджет г. Вологды	813 839	447 761	366 078	55,02
	Бюджет Сокольского района	86 101	34 290	51 811	39,83
	Бюджет г. Череповца	1 228 699	983 107	245 592	80,01
	Областной бюджет	3 118 444	2 583 062	535 382	82,83
	В целом по консолидированному бюджету	6 215 037	4 553 623	1 512 389	73,27

Повышение уровня покрытия текущих расходов за счет денежных средств бюджета (табл. 2.21) произошло в областном бюджете и бюджете Череповца (причем в бюджете г. Череповца анализируемое соотношение приблизилось к 100%).

Данное же соотношение в бюджете города Вологды на протяжении исследуемого периода колебалось в пределах от 42 до 60%. Наиболее тяжелое положение в этом плане имеет бюджет Сокольского г. района, а также многих других муниципальных образований. Поэтому активное расширение расчетов в денежной форме является важнейшей практической задачей органов власти и управления как областного, так и местного уровня.

Таблица 2.21

Покрытие текущих расходов бюджетов области в 1997 – 1999 гг. за счет денежных средств (действующие цены)

Год	Наименование бюджета	Поступления доходов в денежной форме, тыс. руб.	Объем текущих расходов, тыс. руб.	Отношение объема денежных средств к объему текущих расходов, в %
1997	Бюджет г. Вологды	273 326	655 583	41,69
	Бюджет Сокольского района	8 477	108 644	7,80
	Бюджет г. Череповца	297 052	856 918	34,67
	В среднем по районным бюджетам	10 999	46 085	23,9
	Областной бюджет	618 234	860 486	71,85
	В целом по консолидированному бюджету	1 474 586	3 571 198	41,29
1998	Бюджет г. Вологды	278 740	519 009	53,71
	Бюджет Сокольского района	13 763	85 767	16,05
	Бюджет г. Череповца	292 652	574 754	50,92
	В среднем по районным бюджетам	11 490	38 961	29,5
	Областной бюджет	488 316	1 132 379	43,12
	В целом по консолидированному бюджету	1 358 458	3 239 117	41,94
1999	Бюджет г. Вологды	447 761	751 272	59,60
	Бюджет Сокольского района	34 290	152 333	22,51
	Бюджет г. Череповца	983 107	992 257	99,08
	В среднем по районным бюджетам	24 986	66 305	37,7
	Областной бюджет	2 583 062	2 177 653	118,62
	В целом по консолидированному бюджету	4 553 623	5 645 117	80,66

Вышеизложенный анализ функционирования основных звеньев бюджетной системы региона за последние годы позволяет сделать ряд основных выводов, касающихся принципиальных вопросов ее функционирования.

Во-первых, за 1997 – 2000 гг. обеспечено усиление сбалансированности консолидированного бюджета региона, в нем ликвидирован дефицит расходов над доходами, в чем решающую роль сыграл рост прибыльности ведущих отраслей регионального хозяйства. Сделаны серьезные шаги по ликвидации кредиторской задолженности бюджетным учреждениям, повышению уровня денежных расчетов при формировании доходов и выполнении расходных полномочий.

Однако, во-вторых, степень продвинутости составляющих звеньев бюджетной системы к ее рациональному объему и структуре весьма различна. Позитивы коснулись преимущественно областного бюджета. В подавляющем же большинстве муници-

пальных образований области собственные доходы далеко не покрывают расходы, финансирование которых возложено на них законодательством. Это касается прежде всего социальных гарантий различным категориям населения. В целом по области остается недостаточным уровень покрытия бюджетных обязательств в сфере образования, здравоохранения, культуры, коммунального хозяйства.

В-третьих, бюджет области находится в большой зависимости от довольно ограниченного круга предприятий-налогоплательщиков (в основном Череповецкого промышленного узла), финансовое состояние которых определяет главные тенденции в поступлении платежей в доходную часть бюджетной системы региона. Такое положение постоянно содержит в себе не только потенциальную и практическую неустойчивость бюджетной системы региона, но и приводит к перенасыщению функций областного бюджета, размыванию степени финансовой ответственности местных органов власти и управления, нерациональной организации производства общественных благ и услуг.

В-четвертых, бюджетная система области характеризуется определенными недостатками в планировании и прогнозировании, не везде эффективно организуется контроль исполнения бюджета.

ГЛАВА 3

ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Общая характеристика

Целевые бюджетные фонды региона создаются для финансирования отдельных государственных расходов, имеющих особую экономическую и социальную значимость. В состав бюджетной системы Вологодской области в настоящее время входят следующие целевые бюджетные фонды:

1. Территориальный дорожный фонд.
2. Областной экологический фонд.
3. Региональный продовольственный фонд.
4. Фонд восстановления и охраны водных объектов.
5. Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Далее будет дан анализ деятельности лишь первых трех из перечисленных фондов. Суммы, аккумулируемые и распределяемые Фондом восстановления и охраны водных объектов и Фондом воспроизводства минерально-сырьевой базы, составляют незначительную величину (около 1%) от общего объема средств целевых фондов. Фонд восстановления и охраны водных объектов создан в 1999 г., по итогам года доходные поступления фонда составили 1 090 тыс. руб., расходов средств фонда в 1999 г. не было. Специальный счет Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы открыт в 1998 г. До этого времени отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступали на основной счет областного бюджета. Доходные поступления фонда в 1999 г. составили 7 042 тыс. руб., расходы фонда – 5 709 тыс. руб. Средства фонда направлялись в 1999 г. на поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, геолого-тематические, гидрогеологические, инженерно-геологические работы.

Доходы и расходы трех первых целевых бюджетных фондов аккумулировали основную сумму средств. В среднем за анализируемый период они составляли около 20% доходов и расходов консолидированного бюджета. Конкретные значения представлены в таблицах 3.1 и 3.2 и на диаграммах (рис. 13 и 14).

Рассмотрим подробнее источники доходов и направления расходования средств по этим фондам.

Таблица 3.1

**Размер и структура доходов целевых бюджетных фондов
Вологодской области (цены 1999 г.)**

Название фонда	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Территориальный дорожный фонд	1 066 361	95	925 671	94	983 122	93	1 181 825	93
Государственный областной экологический фонд	61 204	5	50 124	5	24 504	2	33 655	3
Региональный продовольственный фонд	0	0	11 165	1	43 968	4	50 000	4
Всего доходов	1 127 565	100	986 961	100	1 055 598	100	1 265 480	100

Таблица 3.2

**Размер и структура расходов целевых бюджетных фондов
Вологодской области (цены 1999 г.)**

Название фонда	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Территориальный дорожный фонд	1 066 361	95	925 671	94	981 009	94	1 181 825	93
Государственный областной экологический фонд	53 546	5	45 851	5	23 274	2	33 655	3
Региональный продовольственный фонд	0	0	11 020	1	43 962	4	50 000	4
Всего расходов	1 119 907	100	982 543	100	1 052 249	100	1 265 480	100

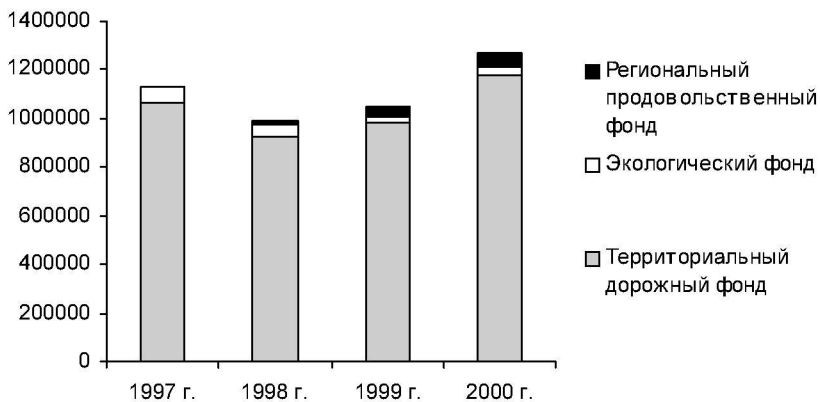


Рис. 13. Динамика доходов целевых бюджетных фондов Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

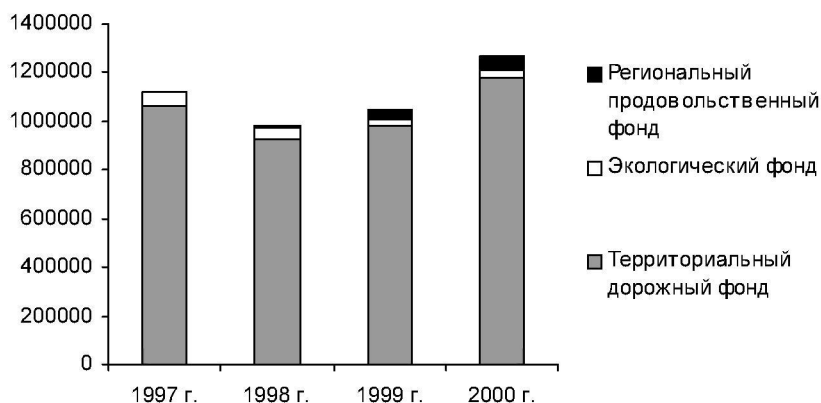


Рис. 14. Динамика расходов целевых бюджетных фондов Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

3.2. Территориальный дорожный фонд

Среди рассматриваемых целевых бюджетных фондов наибольшую долю занимает Территориальный дорожный фонд. Его удельный вес в 1997 г. равнялся 95%, в 1998 г. – 94%, в 1999 г. – 93%. Средства, аккумулируемые фондом, составляют 12 – 15% по отношению к консолидированному бюджету области.

Основной доходной статьёй фонда являются поступления от налога на пользователей автомобильных дорог: 1997 г. – 74% всех доходов, 1998 г. – 55%, 1999 г. – 75%. Кроме того, к источникам доходов фонда относятся поступления от налога с владельцев автотранспортных средств (2% всей доходной части фонда в 1997 г., 3% – в 1999 г.), поступления от налога на приобретение автотранспортных средств (4% доходов в 1997 г., 5% – в 1999 г.), субвенции из Федерального дорожного фонда (2% доходов в 1997 г., 12% – в 1999 г.) и прочие доходы (17% доходов в 1997 г., 5% – в 1999 г.). С 1998 г. в «Прочих доходах» дорожного фонда учитывается целевой займ Международного банка реконструкции и развития на ремонт мостов в регионе. Его доля в доходной части бюджета фонда составляла: в 1998 г. – 5%, в 1999 г. – 1%. В 2000 г. данный источник доходов отсутствует.

Абсолютные размеры доходов фонда в сопоставимых ценах, их структура и динамика представлены в таблице 3.3 и на рисунке 15.

Таблица 3.3

Размер и структура доходов Территориального дорожного фонда Вологодской области (цены 1999 г.)

Статья доходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Налог с владельцев автотранспортных средств	25 208	2	33 823	4	24 776	3	28 800	2
Налог на пользователей автодорог	790 588	74	511 458	55	741 055	75	850 000	72
Налог на приобретение автотранспортных средств	45 074	4	35 824	4	50 737	5	52 800	4
Субвенции из Федерального дорожного фонда	15 955	1	243 575	27	117 629	12	222 960	19
Прочие поступления (в т.ч. остаток средств на начало года)	189 536	18	100 991	11	48 925	5	27 265	2
Всего доходов	1 066 361	100	925 671	100	983 122	100	1 181 825	100

Из приведенных данных можно сделать заключение, что основным источником доходов фонда является налог на пользователей автомобильных дорог. Его уплачивают юридические лица с суммы реализации продукции, выполненных работ или оказанных услуг (заготовительные, торговые и посреднические организации – с оборота). Между тем видно, что наиболее неблагоприятным с точки зрения сбора средств этого основного источника фонда был 1998 год, когда их оказалось собрано на 35% меньше, чем в предыдущем году.

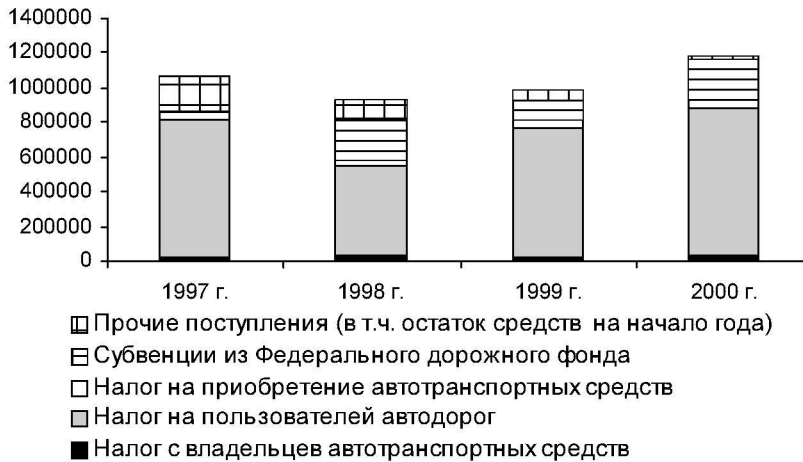


Рис. 15. Динамика доходов Территориального дорожного фонда Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Причем главной причиной было не снижение величины налогооблагаемой базы (она уменьшилась лишь на 8%), а значительное снижение собираемости средств, наращивание кредиторской задолженности предприятий-налогоплательщиков. В 1999 г. собираемость средств в фонд улучшилась, но, что особенно важно, – в суммарных доходах фонда увеличилась доля денежных поступлений.

Как видно из таблицы 3.4, если в 1998 г. 90% поступлений по налогу на пользователей автодорог было получено в неденежной форме, то в 1999 г. доля денежных суррогатов была снижена до 65%.

Таблица 3.4

Структура доходов Территориального дорожного фонда Вологодской области в разрезе денежных и неденежных форм расчета (в % от всех поступлений по статье)

Статья	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Доходов фонда, всего			
– деньги	19	31	48
– зачеты	55	48	36
– векселя	26	21	16
В т.ч. налог на пользователей автодорог			
– деньги	16	10	36
– зачеты	49	58	43
– векселя	35	32	22

Размер, структура и динамика расходов Территориального дорожного фонда за анализируемый период приведены в таблице 3.5 и на рисунке 16.

Таблица 3.5

Размер и структура расходов Территориального дорожного фонда Вологодской области (цены 1999 г.)

Статья расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Содержание автодорог	335 225	31	220 514	24	234 797	24	275000	23
Ремонт	342 473	32	266 901	29	231 589	24	281780	24
Строительство	293 248	27	139 980	15	297 444	30	450000	38
Гашение задолженности подрядчикам за предыдущий год	0	0	183 833	20	100 071	10	41645	4
Прочие расходы	95 415	9	114 444	12	117 108	12	133400	11
<i>Всего расходов</i>	<i>1 066 361</i>	<i>100</i>	<i>925 671</i>	<i>100</i>	<i>981 009</i>	<i>100</i>	<i>1 181 825</i>	<i>100</i>

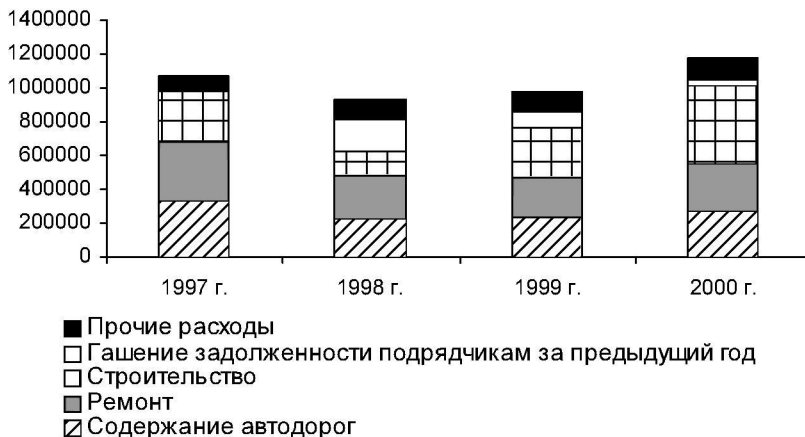


Рис. 16. Динамика расходов территориального дорожного фонда Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Из этих данных следует, что основными направлениями расходования средств Территориального дорожного фонда являлись: содержание автомобильных дорог (31% всех расходов фонда в 1997 г., 24% – в 1999 г.), ремонт автодорог (32% расходов фонда в 1997 г., 24% – в 1999 г.), строительство автодорог (27% суммарных расходов в 1997 г., 30% – в 1999 г.). Снижение доли ряда перечисленных статей в общем объеме расходов фонда в 1999 г. произошло за счет увеличения удельного веса статьи «Гашение задолженности подрядчикам за предыдущий год». Появление данной статьи в бюджете фонда связано с тем, что значительный объем услуг, предоставляемых подрядчиками фонда («Вологдаавтодор», «Дорстрой», «Мостоотряд», «Инжсельстрой» и др.) выполнялся в декабре, а оплата произведенных работ производилась в январе следующего года.

Сравнивая фактические и плановые расходы, удалось также выявить, что ряд расходных статей профинансирован в объеме меньшем, чем было запланировано. Так, в 1999 г. не выполнен плановый показатель по содержанию автодорог (на 10% меньше), но в целом соотношение плановых и фактических показателей по расходам значительно улучшилось.

В части денежных и неденежных форм расчетов по расходам фонда наблюдается ситуация, аналогичная ситуации по доходам.

Таблица 3.6

**Структура расходов Территориального дорожного фонда
Вологодской области в разрезе денежных и неденежных форм расчета
(в % от всех поступлений по статье)**

Статья	1997 г.			1998 г.			1999 г.		
	Деньги	Зачеты	Векселя	Деньги	Зачеты	Векселя	Деньги	Зачеты	Векселя
Содержание автодорог	20	60	20	15	68	17	36	49	15
Ремонт автодорог	10	70	20	35	51	14	33	43	24
Строительство автодорог	11	66	23	12	56	32	69	21	10
<i>Всего расходов Фонда</i>	20	61	19	24	55	21	47	36	17

Хотя, как видно из приведенных выше данных (табл. 3.6), доля денежных средств в расчетах между фондом и его подрядчиками увеличилась в 1999 г. до 47%, в то время как в 1997 г. она составляла лишь 20%.

3.3. Экологический фонд

Экологический фонд Вологодской области создан для мобилизации средств на осуществление природоохранных мероприятий, финансирования областных и муниципальных программ и научно-технических проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды, а также для обеспечения экологической безопасности населения.

Средства, аккумулируемые фондом, составляют 5% от суммарных доходов всех целевых бюджетных фондов, созданных на территории области. Соответственно, расходы фонда – это 2 – 4% суммарных расходов областных целевых бюджетных фондов, а относительно расходов консолидированного бюджета – примерно один процент.

Данные о фактических доходах фонда, их структуре и динамике приводятся в таблице 3.7 и диаграмме (рис. 17).

Эти данные свидетельствуют о том, что в сопоставимых ценах доходы фонда в исследуемый период снижались. Так, в 1999 г. они снизились на 60% по сравнению с 1997 г. и на 51% – по сравнению с 1998 г. Основным фактором, сдерживающим рост доходов фонда, является несовершенство федерального законодательства. Например, нормативы платы за загрязнение окру-

Таблица 3.7

Размер и структура доходов Экологического фонда Вологодской области (цены 1999 г.)

Статья доходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Плата предприятий области за выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов в природной среде	31 661	52	30 358	61	12 855	52	21 555	64
Погашение задолженности по платежам за предыдущие годы	20 243	33	3 519	7	5 533	23	9 251	28
Прочие поступления (в т.ч. остаток средств на начало года)	9 300	15	16 247	32	6 116	25	1 620	8
Всего доходов	61 204	100	50 124	100	24 504	100	33 655	100

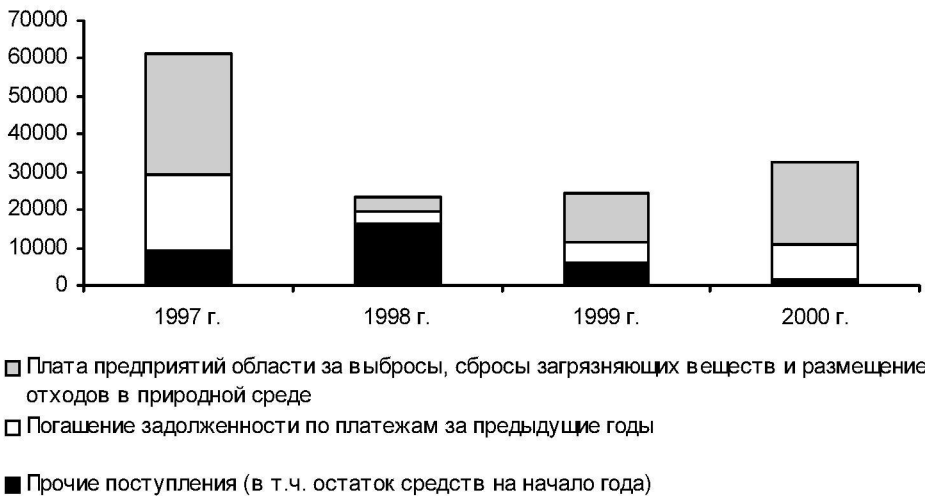


Рис. 17. Динамика доходов Экологического фонда Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

жающей среды не пересматривались с 1991 г., а коэффициенты индексации платы, рассчитываемые Госкомэкологией ежегодно, не соответствуют темпам роста цен.

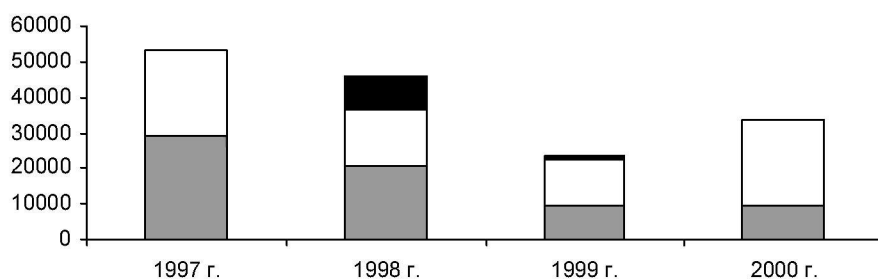
Данные о расходах фонда, их структуре и динамике приводятся в таблице 3.8 и диаграмме, помещенной на рисунке 18.

Представленные данные показывают, что основной расходной статьей фонда является финансирование природоохранных мероприятий федерального и областного значения. В 1998 г. 21% средств фонда было направлено на целевую программу по оздоровлению экологии Череповца.

Таблица 3.8

**Размер и структура расходов Экологического фонда
Вологодской области (цены 1999 г.)**

Статья расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Дотации на финансирование природоохранных мероприятий федерального, областного значения на основных предприятиях-загрязнителях	28 905	54	20 877	46	9 443	41	9 793	29
Финансирование природоохранных мероприятий на территории области	24 641	46	15 314	33	13 257	57	23 862	71
Финансирование целевой Федеральной программы «Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца на 1996 – 2010 гг.» (за счет средств, полученных из Федерального экологического фонда РФ)	0	0	9 660	21	574	2	0	0
Всего расходов	53 546	100	45 851	100	23 274	100	33 655	100



- Средства, полученные из Экологического фонда РФ на финансирование программы "Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца" (1996-2010 гг.)
- Дотации на финансирование природоохранных мероприятий федерального, областного значения на основных предприятиях-загрязнителях
- Финансирование природоохранных мероприятий на территории области

Рис. 18. Динамика расходов Экологического фонда Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Учитывая достаточно напряженную экологическую ситуацию в регионе, можно сказать, что фонд нуждается в увеличении своей доходной части. Такая возможность видится в возрастании числа плательщиков, а также в усилении проверочной работы со стороны экологического контроля.

3.4. Продовольственный фонд

Фонд предназначен для удовлетворения потребности населения области в продовольственном, фуражном, семенном зерне и продуктах его переработки. Источниками финансовых средств фонда являются:

1. Средства федерального бюджета на возвратной основе для финансирования закупок зерна, переданные в 1994 г. администрации Вологодской области.

2. Средства, поступающие в виде возврата ссуд, выданных предприятиям для закупки зерна на возвратной основе, и оплаты процентов за пользование ссудой.

До 1999 г. средства федерального бюджета, выделенные на создание регионального Продовольственного фонда, находились в управлении различных департаментов администрации области (департамент межрегиональных и внешних связей, департамента материальных ресурсов, департамента торговли и услуг, департамента сельского хозяйства и продовольствия). Этими департаментами велся учет средств, заключались договоры с предприятиями и контролировался возврат средств. Начиная с 1999 г. Продовольственный фонд консолидирован в областной бюджет. Функции учета и контроля закреплены за департаментом финансов и департаментом сельского хозяйства и продовольствия. С этого времени фонд начал работать значительно эффективнее, средства стали возвращаться быстрее, усилился контроль за их целевым использованием.

Динамика доходов и расходов фонда в сопоставимых ценах представлена в таблице 3.9. Основываясь на приведенных в ней данных, можно сделать вывод о том, что как доходы, так и расходы фонда увеличиваются.

Таблица 3.9

Доходы и расходы Продовольственного фонда Вологодской области
(тыс. руб., цены 1999 г.)

Статья	1998 год, факт	1999 год, факт
Всего доходов	11 165	43 968
Всего расходов	11 020	43 962

Поскольку расходы фонда – это кредиты, выделенные предприятиям для закупки зерна, то можно сказать, что деньги фонда «работают» активно.

* * *

Итак, в ходе исследования бюджетных целевых фондов, действующих в рамках общественных финансов Вологодской области, установлено следующее.

1. Целевые бюджетные фонды являются внешним инструментом решения коренных проблем, от которых зависит ускорение социально-экономического развития области. Их значимость в областном бюджете становится все более весомой.

2. Однако необходимы значительная активизация деятельности всех органов власти и управления по повышению уровня средств, собираемых в доходную часть этих фондов, и усиление контроля за их рациональным расходованием.

3. Особое внимание должно быть обращено на формирование и эффективное использование средств целевого дорожного фонда, имеющего наиболее высокий удельный вес и затрагивающего интересы практически всех хозяйствующих субъектов и жителей области.

4. Необходимо быстрее принять жизненно назревшие решения по первоочередному укреплению целевого экологического фонда области.

5. Важнейшая задача – во всех целевых бюджетных фондах наводить должный финансовый порядок, сокращать в них использование неэффективных экономических механизмов – зачетов, отсрочек.

ГЛАВА 4

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

4.1. Общее представление

Согласно законодательству Российской Федерации в 1997 – 2000 гг. в Вологодской области функционировали территориальные отделения следующих федеральных социальных внебюджетных фондов:

1. Пенсионного фонда РФ.
2. Фонда социального страхования РФ.
3. Фонда обязательного медицинского страхования РФ.
4. Государственного фонда занятости РФ.

Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий гражданам России – государственного пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности и обеспечения занятости населения.

Финансовые потоки, проходящие через вышеперечисленные фонды, являются весьма значительными. Так, их расходы на территории области составляли в 1999 г. 52% по отношению к расходам консолидированного бюджета региона.

Конкретные данные о размерах, динамике и структуре поступления и расходования средств территориальных отделений федеральных внебюджетных фондов за исследуемый период в сопоставимых ценах приведены в таблицах 4.1, 4.2 и на диаграммах (рис. 19 и 20).

Анализ представленных данных позволяет сделать вывод о том, что в 1998 г. произошло резкое снижение величины доходов и расходов внебюджетных фондов (на 26% и 25% соответственно). С 1999 г. наблюдается постепенное увеличение показателей: доходов – на 7%, расходов – на 6% выше, чем в 1998 г. В 2000 г. планировалось собрать средств на 12% больше, чем в 1999 г., и на 20% больше, чем в 1998 г., однако уровня доходов и расходов 1997 г. еще не будет достигнуто. Это свидетельствует о том, что усложнившиеся социальные проблемы в стране и ее регионах решаются пока медленно, слабо корреспондируются с подвижками в материальном производстве.

Таблица 4.1

Размер и структура доходов государственных внебюджетных фондов на территории Вологодской области (цены 1999 г.)

Название фонда	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Пенсионный фонд	4 072 342	76	2 899 700	73	3 150 793	75	3 335 000	70
Фонд занятости	251 948	5	160 287	4	169 474	4	249 330	5
Фонд обязательного медицинского страхования	533 551	10	486 799	12	502 346	12	661 885	14
Фонд социального страхования	491 089	9	402 664	10	406 485	10	510 581	11
Всего доходов	5 347 909	100	3 949 451	100	4 229 099	100	4 756 796	100



Рис. 19. Динамика доходов государственных внебюджетных фондов на территории Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Таблица 4.2

Размер и структура расходов государственных внебюджетных фондов на территории Вологодской области (цены 1999 г.)

Название фонда	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Пенсионный фонд	3 897 754	76	2 846 066	74	3 068 438	76	2 786 200	67
Фонд занятости	230 336	5	150 215	4	126 890	3	183 679	4
Фонд обязательного медицинского страхования	479 068	10	47 0140	12	496 833	12	661 885	16
Фонд социального страхования	483 388	9	374 781	10	369 449	9	500 862	12
Всего расходов	5 098 686	100	3 841 201	100	4 061 610	100	4 132 626	100

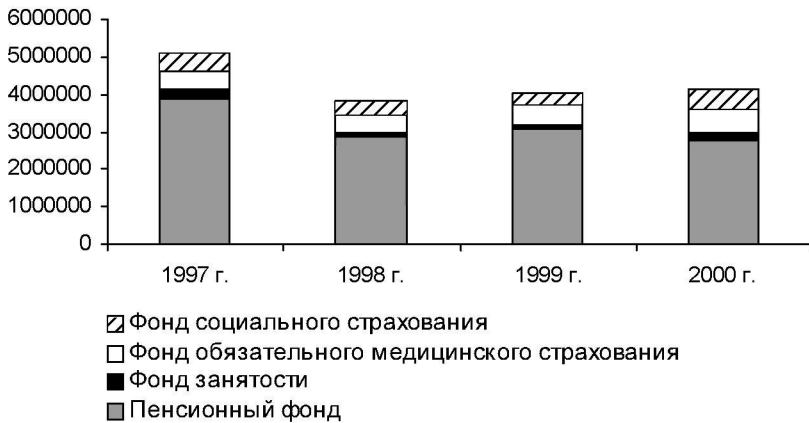


Рис. 20. Динамика расходов государственных внебюджетных фондов на территории Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Вместе с тем сопоставление доходов и расходов областных отделений федеральных внебюджетных фондов выявляет наличие постоянного профицита (табл. 4.3).

Таблица 4.3

Сравнение доходов и расходов государственных внебюджетных фондов на территории Вологодской области (тыс. руб., действующие цены)

Фонд	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г. (план)	
	доходы	расходы	доходы	расходы	доходы	расходы	доходы	расходы
Пенсионный фонд	1 996 246	1 910 664	1 801 056	1 767 743	3 150 793	3 068 438	3 335 000	2 786 200
Фонд занятости	123 504	112 910	99 557	93 301	169 474	126 890	249 330	183 679
Фонд ОМС	261 544	234 834	302 360	292 012	502 346	496 833	661 885	661 885
Фонд социального страхования	240 730	236 955	246 237	232 784	406 485	369 450	510 581	500 862
Итого	2 621 524	2 499 356	2 453 075	2 385 840	4 229 099	4 061 611	4 756 796	4 132 626

И это в условиях, когда область пока не является территорией с высоким уровнем жизни населения. Возникает закономерный вопрос: почему «излишек» средств не расходуется на территории региона? Ответ прост: территориальные отделения фондов имеют федеральное подчинение и областные расходы утверждаются на федеральном уровне. Возникающий на территории профицит изымается и перераспределяется по всей стране. С переходом на единый социальный налог рациональное решение данной проблемы станет еще более актуальным.

Рассмотрим далее кратко функционирование каждого из вышеназванных фондов.

4.2. Пенсионный фонд

Наиболее значительным по величине аккумулируемых средств среди федеральных внебюджетных фондов является Пенсионный фонд. Его удельный вес в сумме средств таких фондов, функционирующих на территории региона, составлял на протяжении всего исследуемого периода более 75%.

Расходы на пенсионное обеспечение представляют собой весьма объемный поток социальных платежей. В 1997 – 1999 гг. он составлял порядка 40 – 45% относительно расходов консолидированного бюджета.

Данные о фактических размерах доходов фонда, их динамике и структуре в исследуемый период приводятся в таблице 4.4 и на диаграмме (рис. 21).

Таблица 4.4

Доходы отделения Пенсионного фонда РФ по Вологодской области
(цены 1999 г.)

Статьи доходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Страховые взносы	3 563 454	88	2 556 340	88	2 917 252	93	3 238 800	97
Средства, полученные от Пенсионного фонда Российской Федерации	337 620	8	169 211	6	183 265	6	0	0
Прочие поступления (в т.ч. остаток средств на начало года)	171 268	4	174 149	6	50 276	2	96 200	3
Всего доходов	4 072 342	100	2 899 700	100	3 150 793	100	3 335 000	100

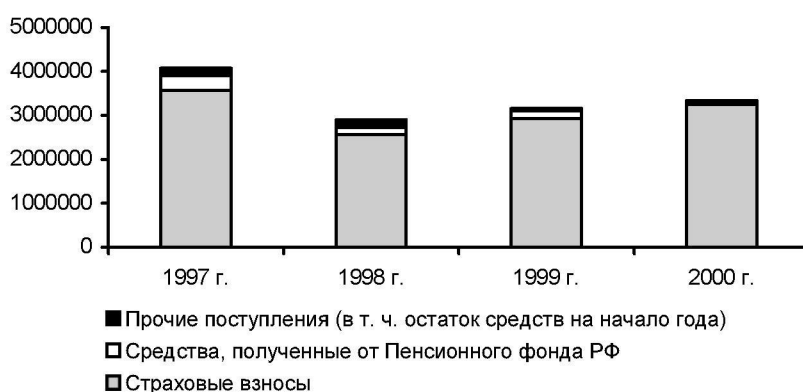


Рис. 21. Динамика доходов отделения Пенсионного фонда РФ по Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Представленные данные свидетельствуют о том, что за исследуемый период динамика доходов Пенсионного фонда в сопоставимых ценах имела тенденцию к снижению их общей величины. Так, в 1999 г. доходов поступило на 23% меньше, чем в 1997 г.

Основным источником доходов отделения Пенсионного фонда РФ по Вологодской области являются страховые взносы. Они составляют в среднем около 90% всей доходной части бюджета фонда. Кроме страховых взносов, доходы отделения формируются и за счет средств, получаемых от Пенсионного фонда РФ. Такие субвенции составляли от 8% (1997 г.) до 6% (1999 г.) всех доходов фонда. В эти доходы входят также поступления от пеней, штрафов, финансовых санкций (от 2% в 1997 г. до 1% в 1999 г.).

Отметим и то, что в 1997 г. отделение Пенсионного фонда РФ по Вологодской области для выполнения своих обязательств взяло кредит в коммерческом банке (сумма кредита составила 1% всех полученных в данном году доходов фонда), полностью погашенный в этом же году. Необходимость в краткосрочном кредите была вызвана не кассовым разрывом, а проводимой индексацией пенсий. В последующие годы кредиты отделением не брались.

Особое внимание обратим на то, что в 1998 г. имело место резкое падение доходов фонда. Одним из основных факторов спада стал рост просроченной задолженности предприятий и организаций по заработной плате. Если на 01.01.98 г. она составляла 0,7 млн. деноминированных рублей, то на 01.01.99 г. – 952 млн. руб. С 1999 г. в области наблюдается улучшение ситуации с расчетами по оплате труда, а следовательно, и с поступлениями в Пенсионный фонд. Значимость этой позитивной подвижки в экономико-социальном плане трудно переоценить.

Однако неплатежеспособность предприятий в рассматриваемый период не является единственным фактором, влияющим на снижение доходов Пенсионного фонда. Еще один фактор, не вызывающий сомнения, – это отставание темпов роста заработной платы от темпов роста цен.

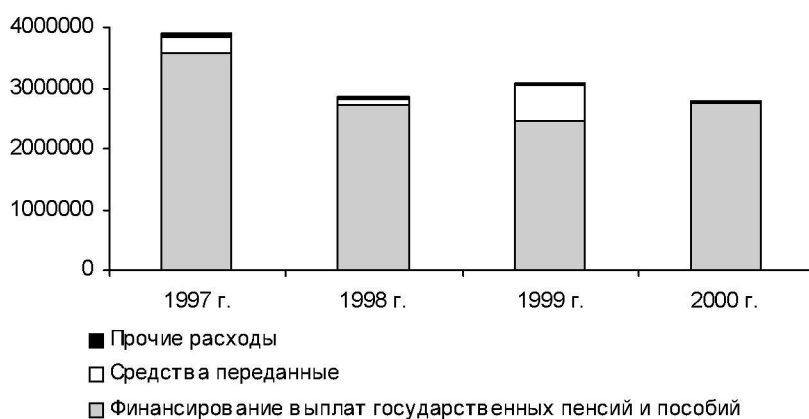
Данные о расходах фонда, их структуре и динамике приводятся в таблице 4.5 и диаграмме (рис. 22).

Из приведенных данных следует, что основной расходной статьей бюджета Пенсионного фонда на территории области является финансирование выплат государственных пенсий и

Таблица 4.5

**Размер и структура расходов отделения Пенсионного фонда РФ
по Вологодской области (цены 1999 г.)**

Статьи расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Финансирование выплат государственных пенсий и пособий	3 574 672	92	2 706 262	95	2 462 153	80	2 768 600	99
Средства переданные	253 827	7	119 865	4	585 717	19	0	0
Прочие расходы	69 256	2	19 940	1	20 568	1	17 600	1
Всего расходов	3 897 755	100	2 846 066	100	3 068 438	100	2 786 200	100



**Рис. 22. Динамика расходов отделения Пенсионного фонда РФ
по Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.;
факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)**

пособий. Эти расходы в 1997 – 1999 гг. составляли от 80 до 95% суммарных расходов фонда. Вместе с тем, заметной статьёй расходов в эти годы была и передача средств в федеральные структуры. Отчисления областного отделения фонда в 1997 – 1998 гг. составляли от 4 до 6% всей расходной части бюджета фонда, а в 1999 г. – уже 19% расходов. Такая ситуация, конечно же, не устраивает региональные органы власти. Поэтому данная проблема неоднократно становилась предметом обсуждения депутатов Законодательного собрания области. К сожалению, оптимального ее решения найти пока не удалось. Тут требуются серьезные меры со стороны федеральных органов.

Обратим особое внимание на то, что в исследуемом периоде наблюдается постоянное превышение факта расходов над планом.

В 1999 г. статья «Выплата государственных пенсий и пособий» была «перефинансирована» на 25% по сравнению с плановым уровнем, так как в назначенном бюджете фонда не в полном объеме была учтена проведенная в течение года индексация пенсий. Важно и то, что региональным отделением фонда все выплаты были произведены за счет собственных средств. Кроме того, в первом квартале была полностью погашена задолженность по пенсиям 1998 г.

Конечно, успешное решение этих задач еще не обеспечивает главного – опережающего роста пенсий над темпами инфляции, приближения их к уровню, гарантирующему пенсионерам достойную жизнь.

4.3. Фонд обязательного медицинского страхования

Фонд обязательного медицинского страхования является вторым по величине в системе федеральных внебюджетных фондов РФ, создаваемых на территории области. Удельный вес его доходов составляет 10 – 12% суммарных доходов всех федеральных внебюджетных фондов.

Размер, динамика и структура доходов фонда ОМС области представлена в таблице 4.6 и на диаграмме (рис. 23).

Таблица 4.6

Размер и структура доходов Территориального фонда обязательного медицинского страхования Вологодской области (цены 1999 г.)

Статьи доходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Страховые взносы работодателей	386 240	72	330 797	68	341 297	68	418 000	63
Страховые платежи из бюджетов на ОМС неработающего населения	79 854	15	75 521	16	96 344	19	207 472	31
Штрафы, пени	34 917	7	20 572	4	28 458	6	3 300	1
Субвенции Федерального фонда ОМС	26 520	5	14 490	3	23 000	5	23 000	3
Прочие поступления (в т.ч. остаток средств на начало года)	6 020	1	45 419	9	13 247	3	10 113	2
Всего доходов	533 551	100	486 799	100	502 346	100	66 1885	100

Судя по приведенным данным, основным источником доходов фонда являются страховые взносы работодателей. Их удельный вес в доходах бюджета фонда в исследуемый период составлял

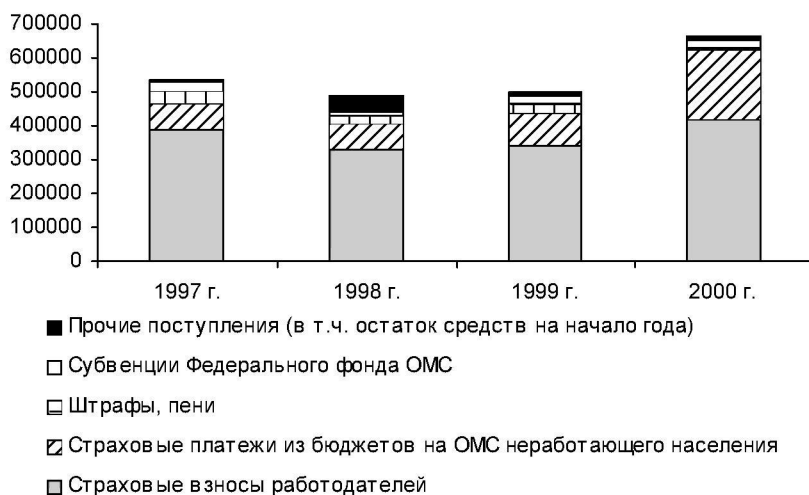


Рис. 23. Доходы Территориального фонда обязательного медицинского страхования Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

в среднем 70%. Другой важный источник – страховые платежи из бюджетов всех уровней на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Удельный вес их в 1997 г. достигал 15%, в 1999 г. – 20%. Кроме того, доходы фонда формируются за счет поступлений штрафов и пеней (7% поступлений в 1997 г., 6% – в 1999 г.), субвенций Федерального фонда ОМС (5% поступлений в 1997 г. и 1999 г.) и прочих поступлений (на уровне 1% доходов).

Размеры, динамика и структура расходов Территориального фонда ОМС в сопоставимых ценах представлена в таблице 4.7 и на диаграмме (рис. 24).

Таблица 4.7

Размеры и структура расходов Территориального фонда обязательного медицинского страхования Вологодской области (цены 1999 г.)

Статьи расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Погашение задолженности по ОМС за предыдущий год	33 281	7	13 738	3	28 324	6	4 869	1
Финансирование Территориальной программы ОМС текущего года	420 218	88	418 508	89	417 979	84	608 992	92
Содержание Фонда ОМС	15 104	3	12 909	3	12 900	3	17 992	3
Прочие расходы	10 465	2	24 985	5	37 630	8	30 032	5
<i>Всего расходов</i>	<i>479 067</i>	<i>100</i>	<i>470 140</i>	<i>100</i>	<i>496 833</i>	<i>100</i>	<i>661 885</i>	<i>100</i>

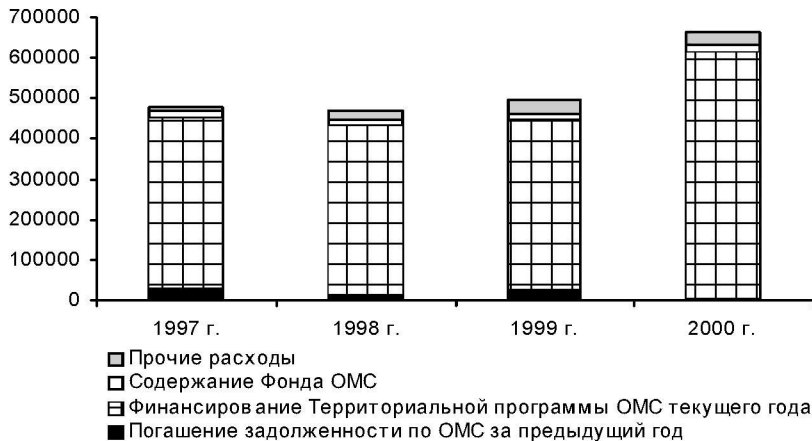


Рис. 24. Динамика расходов Территориального фонда обязательного медицинского страхования Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 99 гг., план – 2000 г.)

По этим данным можно заключить, что основной расходной статьей фонда является финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования. Данная статья составляет 84 – 89% расходной части бюджета фонда. Кроме того, в расходной части присутствуют такие статьи, как: «Погашение задолженности по ОМС за предыдущий год» (7% всех расходов в 1997 г., 6% – в 1999 г.), «Содержание фонда ОМС» (3% всех расходов) и «Прочие расходы, включая формирование нормированного страхового запаса» (2 – 8% суммарных расходов фонда).

Подчеркнем, что динамика средств (в сопоставимой оценке), расходуемых на финансирование территориальной программы ОМС, остается примерно на одном уровне. Данный факт, несомненно, является положительным.

Однако есть существенная проблема, пока плохо решаемая фондом. Речь идет о выделении средств на проведение профилактических мероприятий отдельной строкой, что способствовало бы решению не только текущих, но и долговременных задач укрепления здоровья населения.

4.4. Фонд социального страхования

Средства, формирующие бюджет регионального отделения Фонда социального страхования РФ, по своему объему составляют в среднем около 10% средств, аккумулируемых федеральными внебюджетными фондами на территории области.

Конкретные размеры, динамика и структура доходов данного отделения представлены в таблице 4.8 и на диаграмме (рис. 25).

Таблица 4.8

Фактические доходы отделения Фонда социального страхования по Вологодской области (цены 1999 г.)

Статьи доходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Страховые взносы	447987	91	359390	89	377456	93	448236	88
Поступления из Фонда соц. страхования РФ и из федерального бюджета	46926	10	25958	6	294	0	430	0
Прочие поступления (в т.ч. остаток средств на начало года)	-3825	-1	17316	4	28735	7	61915	12
Всего доходов	491089	100	402664	100	406486	100	510581	100

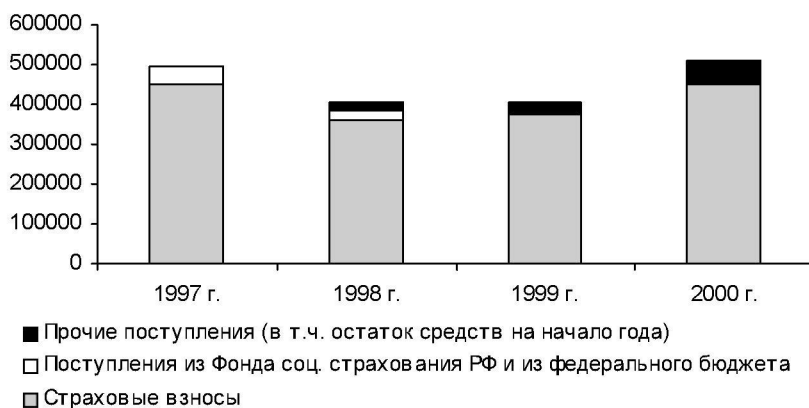


Рис. 25. Доходы отделения Фонда социального страхования по Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Из приведенных данных следует, что основным источником формирования доходной части регионального отделения фонда является статья «Страховые взносы». Ее удельный вес в общем объеме собранных средств составлял в 1997 г. 87% всех доходов, в 1998 г. – 91%, в 1999 г. – 97%. Кроме этого, доходы фонда формируются за счет прочих поступлений, имеющих стабильный удельный вес (порядка 3 – 4%).

Что же касается динамики доходов фонда, то приходится констатировать снижение их величины. В частности, в 1999 г. в сравнении с 1997 г. она уменьшилась на 17%.

Колебания в сборе страховых взносов связаны с колебаниями налогооблагаемой базы, с которой они уплачиваются. Такой базой является, прежде всего, фонд оплаты труда (ФОТ), который в сопоставимых ценах за исследуемый период сократился. В 1999 г. он стал меньше, чем в 1997 г., на 19%. Еще одним фактором, влиявшим на сокращение страховых взносов, был упомянутый выше рост задолженности по заработной плате.

Однако снижение величины доходной части фонда в сопоставимых ценах на протяжении исследуемого периода нельзя оценивать однозначно. Фонд можно рассматривать как страховую компанию. Поэтому показателем эффективности его деятельности служит не только абсолютное увеличение доходов, но и наличие возможностей для покрытия своих обязательств в полном объеме. Судя по отсутствию на протяжении рассматриваемого периода дефицита средств бюджета фонда, законодательно закрепленные за ним выплаты в основном выполнялись.

Размеры, динамика и структура расходов фонда ОМС по Вологодской области представлена в таблице 4.9 и на диаграмме (рис. 26).

Таблица 4.9

Фактические расходы отделения Фонда социального страхования по Вологодской области (цены 1999 г.)

Статьи расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
На выплату пособий	360 645	75	250 820	67	204 592	55	308 865	62
На санаторно-курортное обслуживание	59 689	12	64 277	17	58 487	16	75 842	15
На оздоровление детей	23 973	5	34 750	9	40 388	11	58 890	12
Перечисления Фонду соц. страхования РФ	26 879	6	14 376	4	47 676	13	38 671	8
Прочие расходы (в т.ч. содержание органов соц. страхования)	12 202	3	10 558	3	18 306	5	18 894	4
Всего расходов	483 386	100	374 782	100	369 450	100	500 862	100

Приведенные данные показывают, что основной расходной статьей фонда являются расходы на выплату законодательно закрепленных пособий. Это, прежде всего, пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, пособия по уходу за ребенком до полутора лет. Удельный вес данных

расходов составлял: в 1997 г. – 75%, в 1998 г. – 67%, в 1999 г. – 55%. Расходная часть бюджета фонда формируется также за счет таких статей, как: «Санаторно-курортное обслуживание» (12 – 17% всех расходов) и «Расходы на оздоровление детей» (5 – 11%). Кроме того, в 1997 г. и 1999 г. из бюджета регионального отделения фонда были перечислены средства в федеральный Фонд социального страхования (1997 г. – 6% всех расходов, 1999 г. – 13%).



Рис. 26. Расходы отделения Фонда социального страхования Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Но обратим внимание на главное: динамика средств, используемых по основному направлению расходования (в сопоставимых ценах) – выплате пособий, имеет четко выраженную тенденцию к снижению. Так, в 1999 г. на выплату пособий было израсходовано средств на 43% меньше, чем в 1997 г., и на 18% меньше, чем в 1998 г. Главной причиной снижения является тот факт, что расходы на выплату пособий исчисляются в минимальных размерах оплаты труда, а она оставалась неизменной в течение ряда лет. Снижение расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам связано также с ограничением размера среднего заработка, принимаемого для исчисления пособий (до уровня двух должностных окладов с сентября 1997 г.).

Снижение расходов объясняется также и сокращением по ряду позиций числа «потребителей» услуг фонда. Например,

динамика рождаемости в Вологодской области выглядит следующим образом: в 1997 г. родилось 11 081 чел., 1998 г. – 10 103 чел., 1999 г. – 9 729 чел. Снижение этих показателей говорит о том, что уменьшилось число женщин, уходящих в декрет и получающих пособия по беременности и родам и по уходу за ребенком до 1,5 лет. Анализ динамики заболеваемости населения области по первичному диагнозу выявил, что в 1997 г. было 424 936 заболевших, в 1999 г. – 467 291 заболевших. Однако в реальных условиях люди неохотно идут на «больничный», стараясь по возможности «перенести на ногах» свое заболевание. Эта проблема требует, несомненно, более рационального решения.

4.5. Фонд занятости

Доля доходов территориального отделения Государственного фонда занятости населения составляет 4% суммарных доходов всех внебюджетных федеральных фондов региона. Но сравнительно небольшая величина аккумулируемых в нем средств, вместе с тем, сочетается с его огромной экономической и социальной значимостью.

Размеры, динамика и структура доходов указанного фонда представлены в таблице 4.10 и на диаграмме (рис. 27).

Таблица 4.10

Размер и структура доходов Государственного фонда занятости населения по Департаменту Федеральной государственной службы занятости населения по Вологодской области (цены 1999 г.)

Статьи доходов	1997 год		1998 год		1999 год		2000 год	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Страховые взносы	212 796	84	134 750	84	119 976	71	166 661	67
Дотация Министерства труда и соц. развития	0	0	0	0	0	0	х	х
Мобилизация просроченной задолженности	0	0	0	0	29 090	17	38 829	16
Прочие поступления (в т.ч. остаток средств на начало года)	39 152	16	25 537	16	20 408	12	43 840	17
Всего доходов	251 948	100	160 287	100	169 473	100	249 330	100

Приведенные данные иллюстрируют тот факт, что доходы фонда в сопоставимых ценах снизились в 1998 – 1999 гг. по сравнению с 1997 г. на треть. В 2000 г. планируется собрать средств на 47% больше, чем в 1999 г., но и при этом доходы фонда составят только 99% уровня 1997 г.

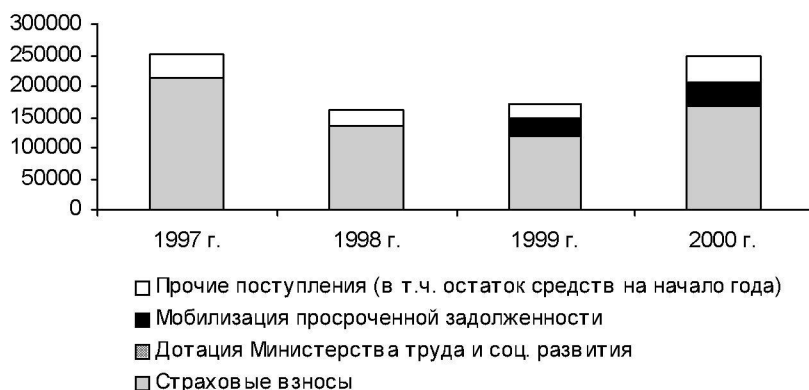


Рис. 27. Доходы Госфонда занятости населения по Департаменту ФГС занятости населения по Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Конкретные размеры, структура и динамика расходов Государственного фонда занятости населения по Вологодской области представлены в таблице 4.11 и на диаграмме (рис. 28).

Таблица 4.11

Размеры и структура расходов Государственного фонда занятости населения по Департаменту Федеральной государственной службы занятости населения по Вологодской области (цены 1999 г.)

Статьи расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	Факт, тыс. руб.	Уд. вес, %	План, тыс. руб.	Уд. вес, %
Программа активной политики занятости	16 145	7	13 996	9	17 106	13	18 838	10
Программа материальной поддержки лиц, признанных безработными	167 462	73	107 403	71	93 912	74	102 179	56
Содержание службы занятости	27 065	12	26 040	17	12 702	10	18 539	10
Прочие расходы	19 666	9	2 776	2	3 170	2	44 123	24
Всего расходов	230 336	100	150 215	100	126 890	100	183 679	100



Рис. 28. Динамика расходов Госфонда занятости населения по Департаменту ФГС занятости населения по Вологодской области (тыс. руб., цены 1999 г.; факт: 1997 – 1999 гг., план – 2000 г.)

Как видно из таблицы и диаграммы, основными направлениями расходования средств фонда являлись реализация программы активной политики занятости (7% – 1997 г., 13% – 1999 г.), программы материальной поддержки безработных (73% – 1997 г., 74% – 1999 г.), содержание службы занятости (12% – 1997 г., 10% – 1999 г.).

Из этих же данных следует, что негативные тенденции доходной части фонда серьезно отразились и на его расходной части. Так, расходы 1999 г. составили 84% от уровня расходов 1998 г. и 55% – от уровня 1997 г.

Причины снижения данных расходов многообразны. Одной из них является тот факт, что минимальные размеры пособий по безработице и размеры материальной помощи безработным зависят от минимального размера оплаты труда, который, как уже отмечалось, не изменялся в течение исследуемого периода. Кроме того, размер пособий, зависящий от среднемесячного размера заработной платы по последнему месту работы, в течение 1998 – 1999 гг. был ограничен размерами прожиточного минимума, разница же «замораживалась», т.е. начислялась, но не выплачивалась и стала финансироваться только после того, как в области была ликвидирована задолженность по выплате пособий по безработице.

И наконец, на снижение расходов фонда повлияло сокращение числа официально зарегистрированных безработных в области. Однако заметим, что официальный учет безработных нуждается в существенной корректировке. Он далеко не совпадает с численностью незанятой части экономически активного населения, определяемой по методике Международной организации труда (МОТ), о чем можно заключить на основании данных таблицы 4.12.

Таблица 4.12

Динамика численности безработных в Вологодской области
(на конец декабря соответствующего года)

Показатель	1997 г., тыс. чел.	1998 г., тыс. чел.	1998 г. к 1997 г., %	1999 г., тыс. чел.	1999 г. к 1997 г., %	1999 г. к 1998 г., %
По методике МОТ	65	64	98	77	118	120
По методике службы занятости	28	21,5	77	15	54	70
Разница (МОТ/служба)	2,3 раза	3 раза	х	5 раз	х	х

По стандартам МОТ безработными являются лица от 16 лет и старше, которые в рассматриваемый период: не имеют работы (доходного занятия); занимаются поиском работы; готовы приступить к работе. Учащиеся, студенты, пенсионеры и инвалиды учитываются в качестве безработных, если они занимаются поиском работы и готовы приступить к ней. По методике же службы занятости в качестве безработных регистрируются лишь лица, не имеющие работы, ищущие работу и в установленном порядке получившие официальный статус безработного в органах государственной статистики.

И конечно, важнейшая задача фонда заключается в том, чтобы активно способствовать созданию новых рабочих мест, расширять переподготовку кадров, настойчивее проводить активную политику в сфере занятости.

* * *

Сделаем выводы из содержания этой главы. По мнению авторов, кратко их можно сформулировать следующим образом.

1. Действовавшая на территории Вологодской области в 1997 – 2000 гг. система федеральных внебюджетных фондов аккумулировала значительные (порядка 50 – 60% средств по отношению к консолидированному бюджету региона) объемы финансовых ресурсов. Они играют важнейшую роль в обеспечении социальной направленности функционирования общественных финансов.

2. Доходы фондов на территории области превосходили, как правило, расходы. Причем доходы фондов в решающей степени определялись макроэкономической ситуацией в стране и регионе, а расходы – законами и нормативными актами общегосударственного уровня.

3. В связи с введением в стране с 2001 г. единого социального налога необходимо учесть имеющийся опыт функционирования социальных федеральных внебюджетных фондов региона. Использование федеральных ресурсов должно лучше сочетаться с решением насущных проблем развития регионального сообщества.

ГЛАВА 5

ОЦЕНКА СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

5.1. Общая характеристика государственного и муниципального сектора региона

При проведении анализа роли и места государственного сектора в экономике Вологодской области консультанты рассматривали в качестве объекта исследования хозяйствующие субъекты, имущество которых принадлежит государственным органам всех уровней (федеральным, органам субъекта РФ, муниципальным).

Общая картина распределения учтенных в ЕГРПО хозяйствующих субъектов области по формам собственности, а также численности занятого в них экономически активного населения представлена в таблице 5.1.

Таблица 5.1

Распределение учтенных в ЕГРПО хозяйствующих субъектов Вологодской области по формам собственности и численность занятого в них населения

Форма собственности	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Количество субъектов на начало года, ед.	В них занято населения, тыс. чел.	Количество субъектов на начало года, ед.	В них занято населения, тыс. чел.	Количество субъектов на начало года, ед.	В них занято населения, тыс. чел.
Государственная и муниципальная собственность	2 639	209	2 806	198	3 227	203
в % к итогу	14,4	35,9	14,7	34,6	15,4	33,9
Частная собственность	13 072	237	13 748	263	14 502	275
в % к итогу	71,5	40,7	71,8	46	69,4	46
Смешанная российская собственность	1 243	118	1 169	96	1 051	101
в % к итогу	6,8	20,3	6,1	16,8	5	16,9
Смешанная российская с иностранным участием	165	13	217	12	176	14
в % к итогу	0,9	2,2	1,1	2,1	0,6	2,3
Собственность общественных организаций	1 104	5	1 212	3	1 881	4
в % к итогу	6	0,9	6,3	0,5	9	0,7
Всего хозяйствующих субъектов, имеющих статус юридического лица	18 271	582	19 152	572	20 896	598
в % к итогу	100	100	100	100	100	100

Как следует из данных таблицы, в настоящее время в государственной и муниципальной собственности региона функционирует 3227 хозяйствующих субъектов, что составляет 15,4% от общего количества учтенных юридических лиц. В то же время в государственном секторе занято более трети всего экономически активного населения области.

Содержание экономических отношений субъектов государственной и муниципальной собственности в системе общественных финансов во многом определяется их организационно-правовыми формами.

Для целей анализа обычно выделяются две группы юридических лиц, ведущих хозяйственную деятельность в государственном секторе:

- 1) коммерческие организации (государственные и муниципальные предприятия);
- 2) некоммерческие организации (учреждения).

В таблице 5.2 приведены данные областного комитета государственной статистики о составе указанных групп.

Таблица 5.2

Распределение в Вологодской области учтенных в ЕГРПО хозяйствующих субъектов государственной и муниципальной собственности по организационно-правовым формам (на начало года)

Группы по организационно-правовой форме	1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу
1. Коммерческие организации (предприятия), всего	592	22,4	579	20,6	555	17,1
из них:						
– государственные предприятия	150	5,5	133	4,7	123	3,8
– муниципальные предприятия	442	16,4	446	15,9	432	13,4
2. Некоммерческие организации государственной и муниципальной собственности (учреждения)	2 047	77,6	2 227	79,3	2 672	82,8
Всего организаций государственной и муниципальной собственности	2 639	100	2 806	100	3 227	100

Остановимся подробнее на каждой из этих групп.

Государственные и муниципальные предприятия по отраслям экономики условно можно разделить на две группы с существенно отличающимися целевыми установками и условиями хозяйствования.

В первую группу входят предприятия, производственная деятельность которых строится полностью на рыночной основе. К этой группе относятся предприятия промышленности, сельского хозяйства и строительства. Они производят продукцию и реализуют ее по рыночным ценам. Основными целевыми установками в деятельности данных предприятий является получение прибыли, своевременное выполнение всех обязательств, в частности, перед бюджетами и внебюджетными фондами.

Другую группу представляют государственные и муниципальные предприятия, функционирующие в условиях, которые являются не вполне рыночными. Это предприятия транспорта, связи, торговли и общественного питания, научного обслуживания, жилищного и коммунального хозяйства, которые, как правило, в той или иной степени ориентированы на бюджетные источники финансирования, кроме того, в большинстве случаев цены на их продукцию регулируются государством.

В помещенной ниже таблице 5.3 приведены данные Вологодского областного комитета государственной статистики о численности и распределении по отраслям функционирующих в области в 1999 г. крупных и средних государственных и муниципальных предприятий. Очевидно, что большинство этих предприятий относится ко второй группе.

Таблица 5.3

Отраслевая структура крупных и средних государственных и муниципальных предприятий Вологодской области, производивших товары и услуги в 1999 г.

Отрасль	Количество предприятий
Промышленность, всего	33
В том числе:	
- топливная	1
- энергетика	5
- машиностроение	2
- пищевая	2
- лесопромышленный комплекс	7
Сельское хозяйство	38
Строительство	17
Торговля и общественное питание	219
Городской, пригородный, междугородный автотранспорт	30
Электротранспорт	1
Железнодорожный транспорт	17
Воздушный транспорт	2
Связь	6
Наука и научное обслуживание	8
Жилищно-коммунальное хозяйство	111

Источником возмещения издержек производства этих предприятий является в первую очередь выручка от реализации услуг потребителям по устанавливаемым региональными и местными властями тарифам и расценкам. Однако эта выручка в большинстве случаев не покрывает фактических издержек государственного и муниципального секторов на производство услуг. Покрытие этого недостатка, а также формирование необходимой прибыли для развития общественных услуг, их должного качественного уровня производится за счет финансирования предприятий из регионального и муниципальных бюджетов. Заметим, что такая организация является общепринятой в большинстве стран с рыночной экономикой и рассматривается как средство эффективного функционирования территориальных городских и поселковых сообществ. Основная проблема здесь состоит в обеспечении рационального соотношения объемов платы за услуги потребителями и объемов поддержки из системы общественных финансов.

Государственные учреждения. В государственном и муниципальном секторе действует более 2,6 тыс. некоммерческих организаций-учреждений. Конкретные данные о численности государственных и муниципальных учреждений по направлениям их деятельности приведены в таблице 5.4.

Таблица 5.4

Некоммерческие организации (учреждения) государственного и муниципального секторов Вологодской области

Объект	1997 год	1998 год	1999 год
Дошкольные детские учреждения, единиц	776	760	737
В них детей, тыс. чел.	54,6	52,6	51,3
Общеобразовательные дневные школы, единиц	830	824	814
В них учащихся, тыс. чел.	200,5	197,5	191,5
Профессионально-технические училища, единиц	53	53	53
В них учащихся, тыс. чел.	19,8	20,0	19,8
Средние специальные учебные заведения, единиц	24	24	24
В них учащихся, тыс. чел.	16,5	17,3	18,0
Высшие учебные заведения, единиц	4	4	4
В них студентов, тыс. чел.	21,3	23,0	25,8
Массовые библиотеки, единиц	749	734	729
Учреждения клубного типа, единиц	827	800	789
Киноустановки, единиц	516	513	510
Профессиональные театры, единиц	5	5	5
Музеи, единиц	26	26	27
Больничные учреждения, единиц	142	137	137
В них койко-мест, тыс.	16,6	16,2	15,3
Поликлиники и амбулаторные учреждения, единиц	228	209	206
Их мощность, тысяч посещений в смену	32,0	31,8	32,5

Источником финансирования деятельности подавляющей части учреждений государственного и муниципального секторов являются региональный и муниципальный бюджеты.

Подробный анализ уровня и достаточности бюджетного финансирования государственных учреждений проводится ниже. Однако при характеристике деятельности бюджетных учреждений необходимо учитывать и данные об их внебюджетной деятельности, выражающейся в оказании платных услуг населению. По мнению авторов, эта информация весьма важна.

Во-первых, данные о объемах внебюджетной деятельности бюджетных учреждений косвенным образом свидетельствуют о качестве и достаточности оказываемых бесплатных услуг, финансируемых за счет бюджетных источников. Во-вторых, именно оказание платных услуг в первую очередь представляет собой поле для конкуренции между частным и государственным сектором в предоставлении общественных благ.

В таблице 5.5 даны показатели объемов платных услуг по учреждениям образования, здравоохранения и культуры. Судя по этим данным, степень коммерциализации в здравоохранении и культуре области уже достаточно высока. Все более заметной становится коммерциализация и в учреждениях образования.

Таблица 5.5

Объемы платных услуг, оказанных государственными и муниципальными учреждениями области в 1997 – 1999 гг.

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Сумма оказанных платных услуг учреждениями образования, млн. руб.	60,6	80,7	105,8
в % к сумме бюджетных расходов на образование	6,0	9,0	6,7
Сумма оказанных платных услуг учреждениями культуры, млн. руб.	20,1	21,7	35,6
в % к сумме бюджетных расходов на культуру	19,2	21,2	16,3
Сумма оказанных платных услуг учреждениями здравоохранения, млн. руб.	100,5	151,9	182,7
в % к сумме бюджетных расходов на здравоохранение	17,6	28,4	18,4

К сожалению, имеющиеся по этому вопросу сведения весьма отрывочны и далеко не полностью отражают роль платных услуг в деятельности указанных учреждений. Так, во многих больничных учреждениях области на стационарное лечение больные приходят с собственным постельным бельем, приобретают дорогостоящие лекарства, практически сами обеспечивают рекомендуемый объем и режим питания. Значительны неучтенные суммы, собираемые с родителей в детсадах и школах для внеклассной работы и т.п.

Наряду с внебюджетной деятельностью бюджетных учреждений авторы рассматривали также вопрос о поддержке из бюджетных источников негосударственных структур, оказывающих общественные блага и услуги.

Полученная по данному вопросу информация носит еще более отрывочный характер и не позволяет провести количественную оценку роли негосударственного сектора в оказании общественных благ. В то же время можно сделать общий вывод о том, что эта роль в регионе пока невелика. В частности, согласно информации, предоставленной отраслевыми департаментами администрации Вологодской области, в системе здравоохранения отсутствуют негосударственные медицинские учреждения, финансируемые из бюджета. Объем бюджетного финансирования негосударственных учреждений культуры в 1999 г. составил 674,8 тыс. руб., это около 0,3% от общего объема бюджетных расходов в области культуры. Выделяемые средства направляются на выплату творческих пособий писателям и художникам. Более активно негосударственный сектор представлен в сфере образования. В частности, в области функционирует 46 негосударственных образовательных учреждения. Однако информации о бюджетной поддержке их нет.

5.2. Соотношение секторов в экономике региона

Государственный и муниципальный сектор в Вологодской области играет ведущую роль в оказании населению социальных услуг (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание) и услуг жилищно-коммунального хозяйства. Это обусловлено следующими причинами.

Во-первых. Одни услуги, например, в сфере образования, являются бесплатными для их получателей, а финансирование осуществляется за счет бюджета или внебюджетных фондов. Другие, в частности, в сфере культуры, предоставляются по социально низким, не соответствующим себестоимости ценам, что обусловлено бюджетной поддержкой данных отраслей. Однако социальный заказ на эти услуги, как было выяснено в ходе исследования, юридически оформляется далеко не всегда. Как правило, фактический объем заказа соответствует возможности его выполнения в рамках существующей бюджетной сети. Это приводит,

по сути, к финансированию из бюджета бюджетных учреждений и организаций, а не непосредственно выполняемых социальных услуг. Формально же основания для получения бюджетного финансирования частными учреждениями органами власти и управления области пока не разработаны, что и обуславливает их практическое отсутствие.

Во-вторых. Поскольку социально низкие цены, наличие федеральных, региональных и местных льгот, а также безвозмездность предоставления ряда услуг подразумевают бюджетную поддержку организаций, их оказывающих, а бюджет области на протяжении многих лет не был стабильным и не мог в полной мере обеспечить необходимые объемы финансирования услуг, сектор их, например в ЖКХ, являлся безынтересным и сверхрискованным для частного инвестора.

В-третьих. Тяжелое экономическое положение предприятий, их сложная адаптация к рыночным условиям привели к необходимости передачи с их балансов объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства в государственную и муниципальную собственность, а вышеперечисленные причины не позволяют и не способствуют созданию новых специализированных частных структур.

Участие секторов в социальной сфере. Как уже было сказано, доминирующие позиции в социальной сфере области занимают предприятия государственного и муниципального сектора. Хотя в регионе есть положительные примеры участия частного сектора в социальных отраслях.

Такие крупные предприятия, как, например, ОАО «Северсталь», ОАО «Аммофос», содержат на своем балансе образовательные учреждения, объекты физкультуры и спорта, детские дошкольные учреждения. Целесообразность их содержания обусловлена необходимостью и желанием предприятий обеспечить более высокий и качественный уровень социальных услуг для своих работников. В городах Вологде и Череповце действуют также крупные культурные комплексы, находящиеся в собственности промышленных предприятий. Эти учреждения не получают бюджетной поддержки, их деятельность строится на коммерческих началах и поэтому является более активной.

Деятельность негосударственного сектора в сфере социальных услуг не координируется органами власти, а, значит, они не обладают точной информацией. Однако примерные оценки на этот счет имеются. Так, по мнению специалистов отраслевых департаментов администрации области, удельный вес услуг социального характера, предоставляемых негосударственным сектором, составляет:

➤ по услугам в сфере образования и дошкольного воспитания в целом по области – до 5%, в том числе в Череповце и Вологде – до 10%, в районах области – 1-2%;

➤ по услугам в сфере здравоохранения – до 10%, в том числе в Череповце – до 25% (медсанчасть ОАО «Северсталь»), в Вологде – до 15%, в районах области – 2-3% (здравпункты промышленных предприятий);

➤ по услугам в сфере культуры – до 15%, в том числе в Череповце – 30%, в Вологде – 20%, в районах области – до 5%, из которых 2-3% составляют коммерческие услуги малых предприятий и частных предпринимателей;

➤ услуги в сфере физической культуры и спорте имеют также незначительный удельный вес и представлены физкультурно-оздоровительными комплексами предприятий, частными тренажерными залами. Даже ориентировочная оценка объема этих услуг оказалась делом затруднительным.

Соотношение секторов в жилищно-коммунальном хозяйстве и транспорте. Государственные и муниципальные предприятия области оказывают более 80% общего объема услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, что видно из данных таблицы 5.6.

Таблица 5.6

Услуги госсектора в сфере жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области (по крупным предприятиям и организациям)

Рынок услуг	Объем оказанных услуг, млн. руб.		В том числе услуги госсектора, млн. руб.		Удельный вес услуг госсектора в общем объеме, в %	
	1997 г.	1999 г.	1997 г.	1999 г.	1997 г.	1999 г.
Область, всего:	393	560	307	449	78,1	80,1
Город Вологда	119	201	106	158	89,1	78,6
Город Череповец	140	208	120	180	85,7	86,5
Сокольский район	9,7	17	9,2	16	94,8	94,1

Причем удельный вес жилищно-коммунальных услуг, оказываемых госсектором, растет. По мнению авторов, это связано со значительным количеством действующих в этой сфере льгот при недостаточном бюджетном финансировании. Например, в Сокольском районе, бюджет которого находится в более тяжелом состоянии по сравнению с другими обследованными бюджетами, 94% услуг жилищно-коммунального хозяйства предоставляются муниципальными предприятиями. Промышленные предприятия здесь к 2000 г. практически полностью передали объекты жилищно-коммунального хозяйства и объекты обслуживающей инфраструктуры в муниципальную собственность.

Некоторая тенденция к снижению значимости госсектора в этой сфере имеет место в городе Вологде. Она, как было выявлено в ходе исследования, обусловлена возникшим у предприятий в 1997 – 1998 гг. интересом к возможности уплаты налоговых платежей путем проведения взаимозачетов при недостаточности денежных поступлений.

Необходимо отметить и посреднический характер предоставления ряда услуг. Так, в области отсутствуют государственные и муниципальные предприятия по производству электроэнергии. Тем не менее в 1999 г. госсектором оказано услуг по энергоснабжению на сумму 90 млн. руб., по теплоснабжению – на сумму 87 млн. руб., а всего – на 177 млн. руб. Объем же производства в муниципальной и государственной энергетике составил только 133 млн. руб. Следовательно, 44 млн. руб., или 25%, из оказанного объема услуг приходится на услуги посреднического или транспортно-распределительного характера. В городе Вологде основной объем теплоэнергии производится в частном секторе, на таких предприятиях, как ОАО «Вологдаэнерго», ЗАО «Вологодский подшипниковый завод», а муниципальные предприятия жилищно-коммунального хозяйства и МУП «Вологдагортеплосети», по сути, являются перепродавцами энергии.

Несмотря на необходимость и обоснованность существования перепродавцов энергии, обеспечивающих ее транспортировку и продажу, а также обслуживание сетей, функционирование исключительно государственных и муниципальных структур в этой сфере вряд ли целесообразно. Отсутствие конкурсного механизма, государственное регулирование цен и тарифов, основанное на

фактических затратах, ведут к удорожанию стоимости оказываемых услуг, не стимулируя при этом повышения их качества.

Из-за недостатка информации представляется достаточно сложным дать точную оценку роли госсектора в оказании транспортных услуг, но исходя из мнения работников администрации области, можно сделать заключение, что влияние госсектора в этой отрасли заметно. При этом муниципальные предприятия, как правило, специализируются в направлении пассажирских автобусных перевозок, где высока доля льгот, а следовательно, существует привязка к бюджету. Заметна роль муниципального сектора и в обслуживании жилищно-коммунального хозяйства (например, МУП «Спецавтохозяйство» в Вологде), где опять же существует бюджетозависимость.

На слабую включенность частного сектора в обеспечение пассажироперевозок влияет сложность получения из бюджета компенсации убытков по льготным категориям пассажиров. Так, в городе Вологде, где троллейбусные перевозки осуществляются ОАО «Электротранс», на протяжении 1997 – 1999 гг. вопрос бюджетной компенсации разрешался крайне сложно, в том числе и в судебном порядке.

В значительной степени роль госсектора в транспортной сфере повышается за счет присутствия государственных железных дорог (ГП «Северная железная дорога» и ГП «Октябрьская железная дорога»), находящихся в федеральной собственности. Но даже эти предприятия испытывают затруднения при получении возмещения льгот из бюджета. Указанное возмещение в полной мере осуществляется только из областного бюджета и бюджета города Череповца, бюджет же города Вологды осуществляет лишь частичную компенсацию.

Промышленность и другие отрасли экономики. В отличие от рассмотренных выше сфер, государственный и муниципальный сектор в промышленности области представлен незначительно, а в ряде ее отраслей отсутствует.

Роль госсектора в промышленности наглядно демонстрирует приведенная ниже таблица 5.7.

Незначительный удельный вес госсектора в промышленности во многом является следствием форсированно проведенной в области приватизации. Вологодчина занимала лидирующие позиции

Таблица 5.7

Объем выпускаемой в Вологодской области промышленной продукции по секторам экономики в 1999 году

Отрасли промышленности	Объем выпуска продукции (без НДС), млн. руб.	В т.ч. государственные и муниципальные предприятия (без НДС), млн. руб.	Удельный вес продукции госсектора в общем объеме, в %
Топливная промышленность	4	2	50,0
Энергетика	3 535	133	3,8
Металлургия	35 199	-	0
Машиностроение	1 505	85	5,6
Химическая промышленность	2 965	-	0
Пищевая промышленность	2 309	117	5,1
Лесопромышленный комплекс	3 560	283	7,9
Прочие	140	21	15,0
<i>Промышленность, всего</i>	<i>50 470</i>	<i>747</i>	<i>1,5</i>

по темпам и охвату приватизацией, и к 1997 г. большинство промышленных предприятий находились в частной собственности.

Но в ряде отраслей индустрии области удельный вес государственных и муниципальных предприятий заметен. Он вызван во многом объективными причинами.

Взять, к примеру, лесопромышленный комплекс. В 1995 – 1997 гг. кризисное состояние рынка лесопромышленной продукции не стимулировало частные инвестиции в эту сферу, а отдельные наиболее слабые лесозаготовительные предприятия обанкротились. Учитывая тяжелые последствия безработицы и потери налоговой базы, особенно для небольших муниципальных районов, органы власти региональной вынуждены были сами предпринимать меры по восстановлению производства. Одной из таких мер стало участие в создании новых предприятий на базе обанкротившихся.

Аналогичные действия произведены в легкой промышленности. Так, неэффективность собственника на фоне кризиса сбыта привела в 1998 г. к остановке работы ОАО «Вологодский льнокомбинат». Предприятие имело годичную задолженность по заработной плате, большую недоимку по налогам и было признано по решению суда банкротом. Государственное вмешательство, выразившееся во вхождении областного комитета по управлению имуществом и администрации города Вологды в состав участников нового акционерного общества «Вологодский текстиль», а также помощь специалистов областного департамента промышленности и администрации области, размещение на

предприятия государственного и муниципального заказа позволили оперативно восстановить производство и снять проблему. Конечно, перечисленные действия мог совершить и добросовестный частный инвестор, но на его поиск необходимо время, а даже незначительная задержка могла привести к крайним социальным последствиям для города и коллектива предприятия.

В то же время авторы считают, что по мере стабилизации положения на таких предприятиях или нахождения перспективного собственника желательно рассмотреть целесообразность вторичной приватизации хозяйственных субъектов, не наделенных государственными функциями.

Хотя следует отметить, что если условия рынка одинаковы, то и особых преимуществ та или иная форма собственности не гарантирует.

Например, в области успешно работает ГУП «Фанерный комбинат «Новатор», которое в 1999 г. обеспечило рентабельность в 33,4%, рост прибыли к уровню 1998 г. – в 4 раза. И в то же время ОАО «Череповецкий фанерно-мебельный комбинат» действующее на том же сегменте рынка, находится в благополучном финансовом положении.

Роль государственного сектора в объеме оказываемых работ и услуг в других отраслях экономики и социальной сферы Вологодской области также дифференцирована. Представление на этот счет дают данные таблицы 5.8.

Таблица 5.8

Государственный сектор в производстве товаров и услуг по Вологодской области за 1999 год (крупные и средние предприятия)

Отрасль	Объем выпуска товаров и услуг, млн. руб.		Удельный вес госсектора, %
	Всего	в т.ч. государственные и муниципальные предприятия	
Сельское хозяйство	2 586	152	5,8
Строительство	1 515	119	7,9
Торговля и общепит	4 188	530	12,7
Связь	465	465	100
Наука	34	34	100

Заметный вес государственных и муниципальных предприятий в строительстве обусловлен участием этих предприятий в схемах бюджетного финансирования (эту роль выполняет, в частности, ГУП «Вологдаоблстройзаказчик»).

Присутствие государственных предприятий в сельском хозяйстве объясняется необходимостью поддержки хозяйств промышленного типа и предприятий, определяющих общую культуру сельского хозяйства (племенное дело, семеноводство).

Нахождение в составе государственной собственности предприятий торговли и общественного питания, в большинстве случаев рентабельно работающих, по мнению авторов, в перспективе нецелесообразно, так как особых государственных и муниципальных функций они не исполняют.

Использование государственного имущества в экономике региона. Значение государственного сектора в экономике региона определяется не только функционирующими в его непосредственном составе государственными предприятиями и учреждениями. Государственное присутствие в производстве благ и услуг представлено также законодательной и исполнительной ветвями власти, их распорядительными функциями в использовании имеющегося имущества, регулировании земельных отношений. Оно связано и участием государственного имущества в учреждениях, смешанных с частным и корпоративным капиталом российских предприятий и предприятий с участием иностранного капитала.

Авторы настоящей работы изучили современную ситуацию с использованием имущества области для обеспечения функционирования предприятий и учреждений, занимающихся производством благ и услуг в рамках системы общественных финансов. Для этого использовались данные, предоставленные комитетами по управлению имуществом Вологодской области и репрезентативных муниципальных образований.

Проведенный анализ реестра государственной собственности Вологодской области показал, что областное имущество реализуется в трех видах:

- в виде предоставления государственным предприятиям областного имущества на праве хозяйственного владения;
- в виде предоставления государственным предприятиям областного имущества на праве оперативного управления;
- в виде вложений в уставной капитал смешанных предприятий или приобретения их акций.

В таблице 5.9 представлены данные, конкретно характеризующие структуру и динамику форм использования государственного имущества области в 1997 – 2000 гг.

Таблица 5.9

Распределение областного имущества в 1997 – 2000 гг.

Хозяйствующие субъекты	На 1.01.97 г.	На 1.01.98 г.	На 1.01.99 г.	На 1.01.00 г.
Государственные предприятия, которым областное имущество предоставлено на праве хозяйственного ведения, ед.	44	41	42	45
Государственные учреждения, которым дано право оперативного управления областным имуществом, ед.	100	122	124	186
Организации, имеющие в уставном капитале долю областной собственности или акции, принадлежащие области, ед.	н/д	н/д	н/д	70

Данные таблицы показывают наличие тенденции расширения численности объектов, использующих областное имущество. Эта тенденция явилась следствием достаточно активных действий государственных органов по выводу из кризиса ряда крупных предприятий и организаций, положение которых оказывает серьезное воздействие на социальный климат в регионе.

В помещенной ниже таблице 5.10 приводятся данные о текущем распределении областного имущества между государственными предприятиями и учреждениями в отраслевом разрезе.

Из таблицы следует, что использование областного имущества на праве хозяйственного ведения предоставлено преимущественно предприятиям материального производства. Из 45 юридических лиц, которым дано это право, 20 лиц (44,4%) занимаются производством промышленной, сельскохозяйственной, строительной продукции и транспортной деятельностью. Заняты производством услуг здравоохранения и социального обеспечения 6 юридических лиц (13,3%), торговых услуг – 5 юридических лиц (11,1%).

Областное имущество на праве оперативного управления передано преимущественно организациям, действующим в системе производства общественных услуг в сфере здравоохранения (61 юридическое лицо, или 32,8%), образования (67 лиц, или 36%), культуры и искусства (17 лиц, или 9,1%). Органы управления представляют 32 юридических лица (17,2%).

Таблица 5.10

Распределение юридических лиц, использующих областное имущество на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, по отраслям экономики (по состоянию на 01.01.2000 г.)

Отрасль экономики	Государственные предприятия, использующие имущество на праве хозяйственного ведения		Государственные организации, использующие имущество на праве оперативного управления	
	Единиц	В % к итогу	Единиц	В % к итогу
Всего юридических лиц	45	100	186	100
в том числе:				
– промышленность	10	22,2	-	
– сельское хозяйство	4	8,8	-	
– строительство	2	4,4	4	2,2
– транспорт	4	8,8	1	0,5
– торговля и общественное питание	5	11,1	-	
– информационно-вычислительное обслуживание	1	2,2		
– операции с недвижимым имуществом	2	4,4		
– прочие виды деятельности материального производства	3	6,7	2	1,1
– жилищно-коммунальное хозяйство	2	4,4		
– непроизводственные виды бытового обслуживания населения	-		1	0,5
– здравоохранение, фармацевтика, физическая культура, социальное обслуживание	6	13,3	61	32,8
– народное образование			67	36
– культура и искусство	1	2,2	17	9,1
– наука и научное обслуживание	4	8,8	2	1,1
– управление			32	17,2
– общественные объединения	1	2,2	2	1,1

Использование муниципального имущества было изучено также на примере города Вологды. Здесь муниципальное имущество, по данным на 01.01 2000 г., распределено следующим образом. Используют его 81 юридическое лицо, в том числе 25 предприятий торговли и общественного питания (30,8%), 22 организации здравоохранения и социального обеспечения (27,2%), 14 предприятий жилищно-коммунального хозяйства (17,3%), 14 предприятий непроизводственных видов бытового обслуживания населения (17,3%), 2 предприятия общественного транспорта (2,5%) и 4 организации (4,9%), связанные с общей коммерческой деятельностью по обеспечению функционирования рынка и операциями с недвижимым имуществом.

Авторы полагают, что такой подход вполне отвечает задаче рационального использования государственной собственности.

Смешанные предприятия. Особую сферу участия государственной собственности в деятельности экономических субъектов представляют смешанные предприятия, где для решения хозяйственных задач объединяются средства частных и корпоративных организаций и государственного сектора.

Численность смешанных предприятий в Вологодской области в настоящее время уступает численности предприятий, относящихся к государственной и муниципальной собственности, и численности предприятий частной собственности. Однако по показателю численности занятого населения роль смешанных предприятий заметно повышается. А по объему продукции, получаемой прибыли, вкладу в бюджетные доходы роль смешанных предприятий является преобладающей.

Более подробную характеристику на этот счет дают данные таблицы 5.11.

Таблица 5.11

Роль смешанных предприятий в экономике Вологодской области

Показатель	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	абс.	в %	абс.	в %	абс.	в %
1. Количество хозяйствующих субъектов, учтенных в ЕГРПО, в смешанной форме собственности, ед. на начало года, всего	1 389	8,1	1 308	7,7	1 386	7,2
в том числе:						
- в смешанной российской	1 261	7,4	1 243	6,8	1 169	6,1
- в смешанной с иностранным участием	128	0,7	165	0,9	217	1,1
2. Количество занятого населения на предприятиях и в организациях смешанной формы собственности и совместных предприятиях, тыс. чел., всего	131	22,5	108	18,9	109,5	18,8
в том числе:						
- в смешанной российской	118	20,3	96	16,8	97,3	16,8
- в смешанной с иностранным участием	13	2,2	12	2,1	12,2	2
3. Объем промышленной продукции (работ, услуг) в текущих ценах по крупным и средним предприятиям, млн. руб.	20 550	82,2	22 042	75,2	45 770	85
из них:						
- на российских предприятиях	18 950	75,8	19 104	65,2	40 300	75
- с иностранным участием	16 002	6,4	2 938	10	5 400	10
4. Прибыль, полученная на смешанных предприятиях, млн. руб.	1 730	98,5	1 467	70,4	15 673	93,3

Данные Вологодского комитета по имуществу о доле областного имущества в предприятиях смешанной собственности (по состоянию на 01.01.2000 г.) представлены в таблице 5.12.

Таблица 5.12

Группировка предприятий области, в уставном капитале которых имеется доля областной собственности (по состоянию на 1 января 2000 г.)

Отрасль	Доля областного имущества в уставном капитале				Итого
	более 50%	менее 50 до 25%	менее 25%	владение 1-3 акциями	
Предприятия, в уставном капитале которых имеется областное имущество, ед., всего	3	13	19	35	70
В том числе:					
Промышленность, всего	3	5	6	22	36
из нее:					
– черная металлургия	-	-	-	2	2
– химическая промышленность	-	-	-	2	2
– машиностроение	-	-	1	7	8
– лесопромышленный комплекс	-	-	2	1	3
– пищевая промышленность	-	2	-	6	8
Сельское хозяйство	2	2	3	-	7
Транспорт	-	-	2	5	7
Строительство	-	-	-	2	2
Торговля	-	1	-	1	2
Жилищно-коммунальное хозяйство	-	-	2	-	2

Очевидно, что существенной (более 25%) является доля областной собственности в предприятиях сельского хозяйства и пищевой промышленности. Среди них ОАО «Вологодский завод детского питания» (42,5% областной собственности в уставном капитале), ОАО «Череповецкий бройлер» (51%), фирма «Вагрон», выпускающая алкогольную и кондитерскую продукцию (32,2%), АК «Вологдаптицепром» (33,5%), ОАО «Вологдамясопром» (29,7%), ОАО «Вологодский маслодел» (51%). Большая доля областной собственности содержится в уставном капитале такого предприятия легкой промышленности, как ОАО «Вологодский текстиль» (40%), занимающегося производством льняных тканей.

Вместе с тем из таблицы видно, что в 35 смешанных предприятиях, или половине предприятий, где в уставном капитале есть доля областной собственности, она представлена 1–3 акциями. Правда, среди этих предприятий такие гиганты областной экономики, как ОАО «Северсталь» (2 акции), АО «Череповецкий сталепрокатный завод» (2 акции), ОАО «Череповецкий азот» (2 акции), АО «Аммофос» (2 акции). Здесь же крупнейшие предприятия города Вологды – АО «Северный коммунар», АО «Вологодский станкостроительный завод», ОАО «Вологодский

оптико-механический завод», ОАО «Вологодский завод дорожных машин». Областная собственность вложена и в уставной капитал крупнейшего предприятия лесопромышленного комплекса области – ОАО «Сухонский целлюлозно-бумажный комбинат», а также в такие крупные предприятия, как акционерные общества «Покровский стекольный завод», «Электросвязь Вологодской области», «Череповец-электросвязь», «Домостроительный комбинат «Вологодский», «Автоколонна 1702» и «Автоколонна 1116» и другие.

Авторы полагают, что предприятия, одной – тремя акциями которых владеет государство, только формально могут быть отнесены к смешанным. И, наверное, правильно не учитывать их деятельности при характеристике роли государственного сектора в экономике. По оценкам специалистов областного комитета по управлению имуществом, владение столь мизерным количеством акций в большинстве случаев обеспечивает органам государственной власти лишь возможность получать информацию о результатах финансово-хозяйственной деятельности предприятий, но не дает реальных возможностей участия в управлении этими предприятиями.

5.3. Значение государственного сектора в формировании общественных финансов

Общая оценка роли государственного сектора в формировании бюджета. При проведении оценки доли налоговых платежей государственных предприятий в общем объеме доходных поступлений бюджетной системы региона авторы столкнулись с отсутствием (как у органов статистики, так и администрации области) информации о налоговых поступлениях в разрезе форм собственности.

В связи с этим оценка доли государственного сектора в формировании доходов бюджета была проведена косвенным образом – путем анализа доли государственных предприятий в формировании налогооблагаемой базы.

На момент проведения исследования официальные данные регионального комитета по статистике за 1999 г. еще не были опубликованы, поэтому использовались предварительные оценочные данные, которые представлены в таблице 5.13.

Таблица 5.13

**Основные показатели налогооблагаемой базы
в Вологодской области в 1999 г.**

Показатель	Всего	Удельный вес государственных предприятий и организаций в общем объеме показателя, %
Прибыль, млн. руб.	15 132	3,8
Выручка от реализации продукции (работ, услуг), млн. руб.	77 548	1,2
Фонд заработной платы, млн. руб.	10 230	2,7
Стоимость имущества предприятий и организаций, млн. руб.	24 618	27,3
Численность работающих, тыс. чел.	495	38,3

Используя данные о структуре доходов консолидированного бюджета Вологодской области и о доле государственного сектора в налогооблагаемой базе, можно оценить его долю в доходной части бюджета. Этот расчет приводится в таблице 5.14.

Таблица 5.14

**Роль государственных и муниципальных предприятий
в формировании доходной и расходной частей консолидированного
бюджета области в 1999 г. (оценка ВНКЦ ЦЭМИ РАН)**

Вид доходов и расходов	Консолидированный бюджет области, млн. руб.	Оценка участия госсектора	
		В % к статье консолидированного бюджета	Млн. руб.
Доходы			
Налог на прибыль	3 154	3,8	120
Подходный налог с физических лиц	894	2,7	24
Налог на добавленную стоимость	579	1,2	7
Налог на имущество	473	27,5	130
Сумма по указанным статьям налоговых доходов бюджета	5 100	5,5	281
Расходы			
Промышленность, энергетика, строительство	9,8	62,5	3
Сельское хозяйство	467	7,8	35
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	679	3,7	25
Жилищно-коммунальное хозяйство	1328	90	1 115
Сумма по указанным статьям расходов бюджета	2 478,8	15	1 258

Вклад государственных и муниципальных предприятий в доходную часть консолидированного бюджета области в 1999 г. составил 281 млн. руб. В то же время указанные предприятия получили из бюджета в оплату за предоставленные услуги и на обеспечение своей деятельности 1258 млн. руб., или в 4,5 раза больше.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что роль предприятий государственного сектора Вологодской области в формировании бюджета в значительно большей степени сконцентрирована в сфере расходов, нежели в сфере доходов. В связи с этим рассмотрим подробнее роль указанных предприятий.

Роль государственных и муниципальных предприятий в формировании расходов бюджета. В целях анализа можно выделить следующие формы участия государственных и муниципальных предприятий и учреждений в формировании расходной части бюджета области:

⇒ Учреждения оказывают услуги общественного значения (образование, культура, здравоохранение и т.п.), полностью оплачиваемые за счет бюджетных средств.

⇒ Предприятия оказывают услуги, частично (по компенсационному принципу) оплачиваемые за счет бюджетных средств.

⇒ Предприятия и учреждения выполняют вмененные им функции управления и координации деятельности отдельных отраслей, оплачиваемые из бюджета.

Таблица 5.15

Удельный вес расходов регионального бюджета на обеспечение деятельности учреждений государственного и муниципального секторов (в % к общей расходной части соответствующих бюджетов)

Направление бюджетных расходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Расходы на образование			
Областной бюджет	13,3	6,6	11,4
Бюджеты муниципальных образований	27,0	27,9	25,9
из них: бюджет г. Вологды	29,2	28,9	19,3
бюджет г. Череповца	17,6	25,5	18,5
бюджет Сокольского района	25,2	27,7	29,9
Расходы на здравоохранение, физкультуру и спорт			
Областной бюджет	9,6	9,9	11,3
Бюджеты муниципальных образований	13,9	15,2	13,3
из них: бюджет г. Вологды	16,7	15,5	12,0
бюджет г. Череповца	16,3	24,9	16,2
бюджет Сокольского района	10,4	11,7	12,1
Расходы на культуру и искусство			
Областной бюджет	1,4	2,1	2,8
Бюджеты муниципальных образований	2,8	2,8	5,9
из них: бюджет г. Вологды	0,8	0,8	0,6
бюджет г. Череповца	1,7	2,3	2,0
бюджет Сокольского района	2,6	2,8	4,2

Начнем с первой группы. Основным источником финансирования производства социальных услуг учреждениями государственного и муниципального секторов в подавляющей их части являются региональный и муниципальный бюджеты, о чем свидетельствуют показатели, приведенные в таблице 5.15.

Однако заметим и другое. Предоставленные областным комитетом государственной статистики данные, помещенные в таблице 5.16, свидетельствуют о значительных расхождениях между сметной потребностью бюджетных учреждений в финансовых ресурсах и фактическими объемами их финансирования.

Таблица 5.16

Уровень финансирования бюджетных организаций Вологодской области в 1998 – 1999 гг.

Отрасль	1998 г.		1999 г.	
	Всего	в т.ч. организации территориального подчинения	Всего	в т.ч. организации территориального подчинения
Образование				
Смета расходов на отчетный год, млн. руб.	604,6	460,7	760,7	587,1
Недофинансирование в пределах сметы, млн. руб.	13,3	101,5	33,3	26,5
Процент недофинансирования	21,6	22	4,4	4,5
Здравоохранение				
Смета расходов на отчетный год, млн. руб.	314	267,9	472,4	471,2
Недофинансирование в пределах сметы, млн. руб.	93,9	82,9	36,4	34,6
Процент недофинансирования	29,5	30,9	7,7	7,3
Культура				
Смета расходов на отчетный год, млн. руб.	69,8	67,4	116,1	114,6
Недофинансирование в пределах сметы, млн. руб.	16	15,6	5,6	5,6
Процент недофинансирования	22,9	23,1	4,8	4,9

К сожалению, возможности органов управления в деле оптимизации расходов бюджетных учреждений пока весьма ограничены. В основном это запретительные методы, так как прямой заинтересованности в экономии средств у бюджетных учреждений нет. Поскольку смета финансирования бюджетных учреждений рассчитывается, скорее, исходя из объема предполагаемых затрат на их содержание, нежели из величины социального заказа на производство общественных благ этими учреждениями, контроль обоснованности закладываемых в сметы расходов становится затруднительным и подменяется жестким контролем за невыполнением сметы. Если же учреждение добивается экономии бюджетных средств, в большинстве случаев оно не имеет полномочий самостоятельно ими распорядиться.

Изменить ситуацию, по мнению авторов, могло бы вовлечение (даже в небольшом объеме) частных предприятий в процесс производства социальных услуг. В этом случае органы государственного управления могут сконцентрировать внимание на качестве услуг, а не на контроле за расходованием средств. Но как показало исследование, участие частного сектора в оказании социальных услуг сдерживается тем, что пока не создано для этого должных правовых оснований. В частности, еще не применяются более активно нормы бюджетной оплаты оказанных услуг. На сегодняшний день эти нормы используются для расчета потребностей, а договорные отношения заключаются, как правило, в пределах предусматриваемых в бюджете средств на эти цели.

Теперь о предприятиях второй и третьей группы. Речь идет здесь прежде всего о государственных и муниципальных предприятиях, осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В отдельных муниципальных образованиях расходы на жилищно-коммунальное хозяйство достигают 45% расходной части бюджета, что наглядно видно из данных таблицы 5.17.

Таблица 5.17

Удельный вес расходов регионального бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство (в % к общей расходной части соответствующего бюджета)

Источник бюджетных расходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Областной бюджет	23	14	14
Бюджеты муниципальных образований	30,1	28,3	28
из них: бюджет г. Вологды	38,9	39,3	30,7
бюджет г. Череповца	44,8	31,3	30,8
бюджет Сокольского района	35	31,7	39,4

В муниципальных и государственных предприятиях жилищно-коммунального хозяйства концентрируется значительный объем долга, вызванного недофинансированием из бюджета. Кредиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства на начало 2000 г. составляла более 1 млн. руб. (из них 600 млн. руб. с просроченным сроком погашения). Долги предприятий жилищно-коммунального хозяйства не учитываются в составе государственного или муниципального внутреннего долга, хотя и вызваны недофинансированием из бюджета.

Региональный и муниципальный бюджеты, не имея возможности в полной мере компенсировать разницу в ценах и льготы отдельным категориям населения, использует практику перекрестного субсидирования, но и этих мер не достаточно. Предприятия жилищно-коммунального хозяйства становятся убыточными (более 80% предприятий отрасли) и выполняют функции долгового центра, безвозвратно кредитуя, по сути, муниципальные образования за счет имобилизации и потери собственных средств (находящихся в государственной или муниципальной собственности).

Таким образом, скрытый дефицит бюджета перекладывается на подконтрольные структуры и внешне проблема недостатка бюджетных средств снимается, но жилищно-коммунальное хозяйство приходит в упадок. В этой ситуации, с одной стороны, нереально говорить о возможности участия в сфере жилищно-коммунального хозяйства негосударственного сектора, который, разумеется, не примет сложившихся правил игры и потребует полновесного расчета. С другой стороны, убыточность предприятий жилищно-коммунального хозяйства создает ситуацию, при которой у них отсутствуют стимулы экономии средств (поскольку эти средства будут направлены на погашение долга либо будут изъяты путем бюджетного недофинансирования).

Конечно, выполнение государственными и муниципальными предприятиями определенных управленческих и координационных функций, например функций службы заказчика, вполне закономерно. В то же время подобные функции могли бы выполнять и негосударственные структуры, при этом стоимость их услуг в процессе конкурентной борьбы могла бы снизиться. Это потребовало бы только усиления контроля за качеством выполнения таких функций и полномочий.

5.4. О перспективах развития государственного и частного секторов

Проанализировав роль государственного и частного сектора в экономике, социальной сфере и в общественных финансах Вологодской области, можно сделать два принципиальных вывода.

Вывод первый. Государственный и муниципальный сектор занимает ведущие позиции в оказании населению области социальных услуг в отраслях образования, здравоохранения, куль-

туры, услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Частный сектор лидирует в промышленном производстве, сельском хозяйстве, торговле, строительстве.

Вывод второй. Такое распределение в значительной мере обусловлено отсутствием нормативной базы для доступа частного сектора в сферу социальных услуг, финансируемых за счет бюджета. Частные структуры по оказанию социальных услуг неконкурентоспособны по сравнению с государственными и муниципальными в связи с получением последними бюджетной поддержки.

Как же может развиваться производство общественных услуг государственными и частными предприятиями Вологодской области в перспективе? Предпримем попытку прогноза на этот счет.

В случае сохранения позитивных тенденций в экономике области, конкурентоспособный, имеющий продолжительный опыт работы на рынке, частный сектор обеспечивает дальнейшее поступательное развитие промышленности, сельского хозяйства, строительства, торговли. Происходит постоянный рост доходной части регионального бюджета за счет налоговых источников.

Промышленные, торговые, транспортные предприятия, находящиеся в государственной собственности, также развиваются в зависимости от благоприятности рыночной обстановки. Отсутствие у них каких-либо монопольных прав обеспечивает их конкурентоспособность, адаптированность к условиям рынка.

Иная обстановка складывается на государственных и муниципальных предприятиях жилищно-коммунального хозяйства. Нездоровая финансовая ситуация, обусловленная убытками прошлых лет, недостаточностью собственных средств, изношенностью основных фондов, отсутствием стимулов к эффективной работе и экономии ресурсов, а также монопольной позицией на рынке, приводит к сбоям в предоставлении общественных услуг, низкому качеству их, дальнейшему росту бюджетных расходов. Рано или поздно бюджет должен будет пойти на значительные расходы для модернизации отрасли, причем за счет кредитных заимствований, так как привлечение частного капитала в создавшихся условиях нереально.

Аналогична ситуация в социальной сфере. Отсутствие конкурентного механизма, использование при финансировании из бюджета принципа покрытия затрат приведет к росту бюджетных расходов на нужды образования, здравоохранения, культуры без улучшения качества услуг. Со временем произойдет значительное, сложновосполнимое ослабление материально-технической базы социальной сферы. Покажем это на примере народного образования.

В области на сегодня свыше 800 общеобразовательных школ. Исходя из средних сроков амортизации зданий школ (приблизительно 50 лет), средней сложившейся стоимости строительных работ (5 тыс. руб. за кв. м) для сохранения материальной базы школ ежегодно необходимо выделять бюджетные ассигнования в сумме порядка 80 млн. рублей (без учета расходов на оборудование). В 2000 г. из областного бюджета, являющегося практически единственным источником капитальных вложений социальной сферы, на строительство и реконструкцию объектов образования выделено только 13,9 млн. руб. Поэтому можно предположить, что даже при сохранении благоприятной ситуации через 10 – 15 лет материально-техническая база государственного образования будет подорвана и не обеспечит выполнения задач в этой сфере. Вологодской области придется пойти на крупные маловероятные заимствования на ее восстановление.

Одновременно отдельные бюджетные учреждения в целях получения дополнительных источников финансирования будут наращивать объемы платных услуг и в результате приблизятся по уровню развития к частным организациям этой сферы. Возникнет конфликт между сильным госконтролем и финансово-экономической самостоятельностью этих учреждений. В конечном итоге это приведет к эволюционному изменению формы собственности, только с большими издержками.

Недостаточное качество социальных услуг, оказываемых государственными структурами, приведет к созданию наиболее экономически развитыми предприятиями собственной сети социального обслуживания своих работников. В этом случае уплата налогов этими предприятиями в региональный бюджет потеряет социальное значение и станет не более чем повинностью.

В случае ухудшения экономической ситуации в области, снижения доходов бюджета вышеприведенные тенденции в развитии производства социальных услуг будут ускорены. Может произойти кризис социальных отраслей, жилищно-коммунального хозяйства, возникнут негативные социально-политические последствия. Речь будет идти уже о восстановлении отраслей и вызванных этим дополнительных бюджетных расходах, обусловленных аварийным порядком их освоения.

В условиях ухудшения экономической ситуации крайне сложно и почти невозможно будет прибегнуть к внешним заимствованиям, возможность помощи из вышестоящих бюджетов также будет ограничена. Произойдет снижение рыночной стоимости государственных пакетов акций предприятий, рыночной стоимости государственных унитарных предприятий, которые испытают на себе ухудшение рыночной конъюнктуры, что приведет к потере этого резерва доходов бюджета.

Частный сектор, являющийся более мобильным, быстрее адаптируется к неблагоприятным условиям.

Однако усиление влияния негосударственного сектора, особенно в социальной сфере, должно происходить поэтапно, планомерно, с учетом необходимости сохранения роли государства в обеспечении контроля за социальной обстановкой и качеством оказания общественных услуг. И, конечно, усиление роли негосударственного сектора может произойти при условии создания необходимых законодательных и нормативно-правовых предпосылок. В этом направлении необходимо:

- ⇒ правовым образом закрепить стандарты качества по оказанию общественно значимых услуг на региональном уровне;
- ⇒ отработать механизм мониторинга оказания этих услуг независимо от организационно-правовой формы предприятий, их оказывающих;
- ⇒ санкционировать возможность доступа негосударственных организаций к оказанию общественных услуг (особенно в области образования, здравоохранения, культуры) с учетом получения оплаты из бюджета региона на равных условиях с государственными и муниципальными структурами.

Первые шаги в этих направлениях должны находиться под особым контролем органов власти. В частности, должен быть

определен четкий и гарантированный порядок оплаты выполняемых услуг. При отсутствии негосударственных учреждений, выполняющих социальные услуги, на территории области их создание может быть инициировано администрациями. В связи с отсутствием у частного сектора необходимых для осуществления услуг помещений и иного имущества должны быть созданы условия для временного предоставления части государственной или муниципальной собственности в пользование этим организациям.

На втором этапе усиления влияния негосударственного сектора, когда произойдет формирование конкурентной среды, возможно снятие ограничений цен и тарифов, что предопределяет инвестиции в модернизацию социальной сферы. Одновременно с этим произойдет расширение сферы доступа частных структур к государственному заказу. При этом аналогичные условия оплаты должны быть введены и для государственных учреждений, которые целесообразно реформировать в унитарные предприятия. Муниципальные предприятия по оказанию жилищно-коммунальных услуг могут быть преобразованы в организации - госзаказчики, с наделением их функциями контроля, производственная деятельность этих предприятий может быть свернута.

На заключительном этапе принадлежность исполнителя к той или другой организационной форме не будет иметь никакого значения. Основным критерием для получения социального заказа будет цена и качество оказываемых услуг. Результатом этого явится оптимизация бюджетных расходов в социальной сфере, размер которых будет определяться реальными условиями хозяйствования.

ГЛАВА 6

ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ СОСТОЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РЕГИОНА

6.1. Критерии выделения анализируемых факторов

Состояние и эффективность функционирования системы общественных финансов региона зависит от большого количества разнообразных факторов. Одни из них определяются общенациональной экономической средой, являются макроэкономическими. Другие действуют внутри региона – на предприятиях, организациях, в территориальных сообществах, находятся в зависимости от экономической политики и практических действий региональных и местных ветвей власти и управления. Их с определенной условностью можно назвать микроэкономическими.

Макроэкономические факторы являются тем фоном, на котором действуют микроэкономические факторы. И с этой точки зрения представляется необходимым хотя бы перечислить макроэкономические факторы, которые считаются главными не только отечественными, но и зарубежными экономистами. Они интегрируются большинством теоретиков и практиков в следующие показатели.

Первый из них – это показатель, характеризующий *соотношение средней рентабельности реального сектора экономики и ставки ссудного процента*, он концентрирует результаты практически всех механизмов регулирования экономики.

Все последние годы ставка ссудного процента в Вологодской области, как и в целом по стране, превышала среднюю рентабельность реального сектора экономики. В промышленности области, например, рентабельность в 1997 г. составила 14%, в 1998 г. – 16% и в 1999 г. – 25%, что было в два-три раза ниже ставки процента по кредитам. Причем средняя ставка процента по банковским кредитам в 1997 – 1999 гг. в области мало чем отличалась от среднероссийской ставки и тесно корреспондировалась со ставкой рефинансирования.

В нормально работающей экономике банковская система не может быть устойчиво эффективнее реального сектора, который она обслуживает. Только при нормализации данного соотношения

можно восстановить эффективные связи между реальным и финансовыми секторами и обеспечить устойчивый экономический рост. Такая нормализация возможна при одновременном росте средней рентабельности реального сектора, снижении ставки ссудного процента и сокращении первичного бюджетного дефицита. При увеличении соотношения средней рентабельности реального сектора и ставки ссудного процента в реальном секторе растет удельный вес платежеспособных предприятий, увеличивается доля инвестиционных проектов, под которые финансовые институты могут дать кредиты. Когда же это соотношение превышает единицу, становится возможным интенсивный тип роста экономики – за счет инвестиций в основной капитал для модернизации производства.

Другим интегрирующим макропоказателем считается *коэффициент монетизации экономики*. В последние годы в России он составляет около 15% от валового внутреннего продукта, что в 3-4 раза ниже, чем в развитых странах рыночного хозяйствования. В Вологодской же области коэффициент монетизации в последние годы значительно выше и отвечает в целом нормальному воспроизводственному процессу. Однако региональный показатель здесь не является определяющим, над ним неизбежно стоит общенациональный коэффициент.

Еще один важный интегрирующий макропоказатель – *отношение кредиторской задолженности к валовому региональному продукту*. При оптимальном развитии тенденции здесь должны быть такими: нормальная задолженность имеет тенденцию к росту, а просроченная – к снижению. Иначе говоря, просроченная задолженность должна замещаться нормальной задолженностью. Между тем, желательной картины в Вологодской области в этом отношении не наблюдается: просроченная кредиторская задолженность остается весьма высокой, а это порождает сбои в функционировании региональной финансовой системы.

К числу основных показателей долгосрочной макроэкономической политики относится также *валютный курс*. Девальвация рубля в России в августе – сентябре 1998 г. привела к снижению рыночного курса рубля относительно ППС с 70 до 50%. Такое соотношение выгодно для стимулирования экспорта и роста отечественного производства. Это положение в полной мере

проявилось и в экономике Вологодской области, а следовательно, и функционировании системы общественных финансов региона.

К сожалению, изучить влияние обобщающих макроэкономических факторов по данным региональной статистики весьма трудно. Но все же попытка рассмотреть некоторые из аспектов этой проблемы ниже будет предпринята. В частности, будет рассмотрено влияние на экономику области и региональные финансы инфляции, денежных агрегатов, валютного курса.

Что касается микроэкономических факторов, то здесь для системы общественных финансов важнейшее значение приобретают те из них, которые определяют доходную и расходную компоненты бюджетов области и внебюджетных фондов. Относительно доходов речь идет, в первую очередь, о базе налогообложения, то есть об объемах производства и реализации продукции, размерах прибыли, фонда заработной платы, совокупных доходов населения, стоимости имущества юридических и физических лиц, оценке региональной ренты от использования природных факторов, об объемах экспортной деятельности. Для расходной части важно прежде всего знать круг потребителей бюджетных благ и услуг. Для того и другого аспекта существенен учет изменений нормативно-правовой базы, инвестиционной политики, проводимой в регионе, и других факторов, определяющих интенсивность модернизации экономики.

Информационная база для анализа микроэкономических факторов в региональной статистике пока также недостаточна. Но определенные качественные, а в отдельных случаях и количественные оценки она позволяет сделать. Правда, при этом выход на эконометрические и экономико-статистические модели весьма затруднителен.

6.2. Макроэкономические факторы

Инфляция. Для измерения инфляции в региональной экономике приходится пользоваться набором индексов цен, рассчитываемых по установленным Госкомстатом России стандартным методикам. Динамика основных из них за последние годы по области представлена в таблице 6.1.

Таблица 6.1

Динамика индексов цен в Вологодской области
(декабрь отчетного года к декабрю предыдущего года, раз)

Индекс	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Потребительских цен	1,2	1,098	1,635	1,369
Цен предприятий-производителей промышленной продукции	1,2	1,054	1,124	1,619
Цен реализации продукции сельского хозяйства	1,2	1,2	1,887	1,461

Основываясь на этих данных, можно сделать вывод, что в 1997 г. инфляционные процессы в области приобрели более желательное соотношение: темпы инфляции в сфере цен производителей промышленной продукции были более медленными, чем темпы инфляции в сфере потребительских цен. В 1998 г., при заметном росте темпов инфляции, она более всего затронула потребительские цены, которые подпрыгнули в 1,6 раза, превысив в полтора раза темпы роста цен производителей промышленной продукции. В этом году промышленный сектор снизил свои вложения в региональный бюджет. Возросший же объем реализации потребительских товаров в текущих ценах, особенно импортных, серьезной прибавки в доходах консолидированного бюджета области не дал. В 1999 г. картина инфляционных процессов в области резко поменялась: индексы цен производителей промышленной продукции выросли на 62%, а потребительских цен – на 37%. Это обстоятельство сыграло огромную роль в увеличении прибыли промышленных предприятий и повышении их вклада в региональный бюджет. Примерно такая же картина сохранялась и в первом полугодии 2000 г.

Таким образом, с одной стороны, инфляция обуславливает повышение процентных ставок, препятствует инвестиционным процессам, провоцирует номинальный рост бюджетных обязательств. Она ограничивает платежные возможности всех экономических субъектов за исключением тех, кто имеет доступ к валюте (экспортеры) либо к бюджетам и внебюджетным фондам разных уровней. С другой стороны, просматривается, что умеренные темпы инфляции оказывают стимулирующее воздействие на увеличение темпов производства, активизируют деятельность реального сектора экономики региона, способствуют росту ее платежеспособности.

Денежные агрегаты. Статистический анализ движения денежной массы в Вологодской области в данном исследовании охватил несколько больший период, чем другие направления анализа. В результате за период с 1994 по 1999 г. было выявлено следующее.

Во-первых, имелись существенные отличия структуры денежной массы, циркулирующей на территории Вологодской области, от структуры денежной массы в целом по России. Так, количество наличных денег в Вологодской области в удельном весе по Российской Федерации выросло более чем в 4 раза, а по агрегату M_2 – более чем в три раза, и это при том, что удельный вес регионального валового продукта практически не менялся (был равен примерно 1%). Кроме того, если в 1994 г. удельный вес M_0 и M_2 по области составил 63,5%, то в дальнейшем он имел устойчивую тенденцию к увеличению и уже на начало 1999 г. составил 81,3%. Причем произошло не только количественное увеличение агрегатов M_0 и M_2 , но и существенное структурное перераспределение в пользу наличных денег. По данным Вологодского управления ЦБ РФ, за последние пять лет доля M_0 в области возросла на 28%.

Во-вторых, в последние годы в Вологодской области расход наличных денег, выдаваемых из касс кредитных учреждений, превышал приход наличных денег, поступавших в их кассы, то есть происходила эмиссия наличных денег. В среднем доля эмиссии составляла 34,4% от общего объема расхода наличных денег. В результате коэффициент монетизации, рассчитанный как отношение M_2 к валовому региональному продукту, в 1995 г. составил 20,2%, а в 1999 г. – 58,6% и увеличился почти в три раза, и если в целом по стране наблюдалась недостаточность платежных средств, то по Вологодскому региону она была менее напряженной.

Существенным фактором, влияющим на денежную массу, является скорость обращения денег. В помещенной ниже таблице 6.2 – сравнительные сопоставления скорости обращения денег в Вологодской области и в целом по России.

Из приведенных данных следует, что, во-первых, в Вологодской области скорость обращения денег по сравнению с аналогичным показателем по России ниже и, во-вторых, четко прослеживается тенденция в сторону ее уменьшения.

Таблица 6.2

**Скорость обращения денег в России и Вологодской области
(обороты в год)**

Территория	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Россия в целом	7,2	7,6	6,6	5,9
Вологодская область	5,1	3,1	2,1	1,7

Таким образом, состояние денежной массы в области можно рассматривать как нормализованное.

Вместе с тем выполненные расчеты показали наличие серьезного дисбаланса спроса и предложения денежной массы в регионе внутри года. В анализируемый период имели место явления, когда по несколько месяцев спрос на деньги не удовлетворялся и наполовину, а затем предложение их чуть ли не вдвое превышало спрос. Это говорит об отсутствии взаимодействия хозяйствующих субъектов, кредитных организаций и органов государственной власти, а также Главного управления Банка России по Вологодской области. Поэтому органам власти и управления региона совместно с областными учреждениями Госкомстата и Банка России следует усилить организацию анализа денежной массы. Целесообразно использовать на региональном уровне такие показатели, как коэффициент монетизации и процент инкассации наличных денег, вводя их в число регулярно определяемых макроэкономических параметров.

Изменение курса доллара. Кризис 1998 года. Влияние изменения курса доллара на состояние экономики области наиболее ярко проявилось после событий августа 1998 г.

Сразу же уменьшился импорт продукции. Если в июле 1998 г. его объем равнялся 23,4 млн. долл., то уже в августе – 11,9 млн. долл., в сентябре – 6,3 млн. долл., и лишь в первом полугодии 1999 г. среднемесячный объем импорта вырос до 11,3 млн. долл. Такой же объем импорта сохранился во втором полугодии 1999 г. Примерно на этом уровне он держался и в первом полугодии 2000 г. То есть объем импорта в долларовом исчислении стал вдвое ниже, чем до августа 1998 г. Уменьшение завоза импортного продовольствия и промышленных товаров, увеличение рублевых расходов на их закупку привело к росту потребительских цен и снижению объема реализации товаров населению области в сопоставимых ценах.

Сразу же после августовских событий 1998 г. отрицательная динамика имела место и в экспорте продукции. Если в июле 1998 г. было экспортировано из области продукции на 141 млн. долл., то уже в августе – на 133 млн., а в декабре – на 91,4 млн. долл. Этот уровень сохранялся и в первом квартале 1999 г. Однако уже в мае 1999 г. экспорт в долларовом исчислении стал нарастать. Во втором полугодии 1999 г. в среднем за месяц он достиг уровня 120 млн. долл. В первом полугодии 2000 г. месячный объем экспорта продукции из области увеличился до 140 млн. долл., то есть возвратился к доавгустовскому уровню 1998 г. Рублевая ежемесячная выручка от экспорта в первом полугодии 2000 г. оценивается в 3,9 млрд. руб. против 1,0 млрд. руб. в среднем за месяц в первом полугодии 1998 г.

Таким образом, изменение курса доллара положительно работает на объемы реализации промышленной продукции и размер прибыли, способствует пополнению регионального бюджета.

Вместе с тем послеавгустовское изменение курса доллара привело к номинальному росту бюджетных обязательств, является фактором потенциальной и прямой напряженности бюджетов и внебюджетных фондов, формирующихся на территории региона.

6.3. Микроэкономические факторы

Колебания налогооблагаемой базы в зависимости от объемов производства. Динамика составных частей консолидированного бюджета и внебюджетных фондов (при других неизменных условиях) в решающей степени определяется размером налогооблагаемой базы. При составлении проектов бюджета департамент финансов администрации области, комитет по бюджету Законодательного собрания региона в качестве ключевых принимает четыре показателя: прогнозируемый объем производства (реализации) промышленной продукции в прогнозируемых ценах; численность работающих в отраслях региональной экономики; фонд оплаты их труда и размер ожидаемой прибыли в целом по экономике региона.

Рассмотрим влияние этих факторов на примере показателей проектов бюджетов на 1997 и 2000 годы (табл. 6.3).

Таблица 6.3

Основные показатели, принятые для расчета доходов консолидированного бюджета области

Показатель	1997 г.	2000 г.	Индекс изменений, в разгах
Объем производства (выручка от реализации продукции), млн. руб.	27 614	106 692	3,7
Численность работающих, тыс. чел.	590	445	0,74
Фонд оплаты труда, млн. руб.	6 800	12 300	4,1
Прибыль, млн. руб.	2 977	17 546	5,9
Собственные доходы консолидированного бюджета области, млн. руб.	2 385	6 480	2,7

Данные таблицы показывают, что наименьшее расхождение индекса изменений по доходам бюджета приходится на показатель индекса изменений по объему производства (выручке от реализации продукции).

Достаточно тесная взаимосвязь между этими показателями просматривается и при фактическом исполнении бюджетов. Возьмем, к примеру, 1998 г. (табл. 6.4).

Таблица 6.4

Влияние изменений базовых показателей на объем консолидированного бюджета в 1998 г.

Показатель	В проекте при утверждении бюджета	Фактическое исполнение бюджета	Индекс изменений
Объем производства, млн. руб.	25 133	29 382	1,17
Фонд оплаты труда, млн. руб.	7 130	7 900	1,09
Прибыль, млн. руб.	3 933,2	2 083	0,72
Собственные доходы консолидированного бюджета области, млн. руб.	3 098	3 362	1,09

Выявленная зависимость вполне закономерна. Именно в объемах производства лежит источник как прямых, так и косвенных налогов и многих других доходных статей бюджетной системы. К тому же налоги, собираемые с объема оборота, являются более устойчивыми. Поэтому рост выручки от реализации продукции является основным индикатором для прогнозирования бюджетных доходов. Зная его, можно примерно определить размер бюджетных доходов территории. Они колеблются в размере 5,5 – 7% от объема выручки.

Экспортная деятельность предприятий региона. Как уже отмечалось в предыдущих разделах, на систему общественных финансов области положительное воздействие оказывает экспортная деятельность предприятий. В таблице 6.5 даются основные показатели экспорта товаров из области за 1997 – 1999 гг. но в бюджетном процессе они тесно увязываются с рублевым исчислением. Так, объем выручки в валюте, пересчитанной после августа 1998 г., дал существенный прирост объемов реализации продукции в текущих ценах у предприятий, занимающихся экспортной деятельностью. Это позволило им повысить заработную плату и, как правило, иметь большую прибыль. Этот же фактор и в настоящее время увеличивает вклад предприятий, занимающихся экспортом, в доходную часть регионального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Таблица 6.5

Объемы экспорта товаров из Вологодской области (млн. долл. США)

Вид продукции	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<i>Экспорт, всего</i>	<i>1 590,4</i>	<i>1 539,8</i>	<i>1 237,8</i>
в том числе:			
– черные металлы	12 069,7	1 153,7	869,1
– химическая продукция	250	265,5	221,7
– древесина и изделия из нее	76,5	82,7	80,8
– машиностроительная продукция	35,3	22,1	3,9

Вместе с тем ясно, что снижение натуральных объемов экспорта, цен на ту или иную продукцию на зарубежных рынках сразу же негативно отражается на системе общественных финансов региона. Это особенно ярко проявилось в четвертом квартале 1998 и первом полугодии 1999 г., что было описано выше. Главным производителем экспортной продукции в области является ОАО «Северсталь», поставляющее на экспорт черные металлы и изделия из них. На его долю в 1999 г. пришлось более 70% общего объема экспортной выручки, хотя предприятию пришлось преодолеть жесткие ограничительные меры со стороны США по поставке продукции на рынки этой страны. В натуральном выражении в 1999 г. предприятие даже увеличило экспорт проката черных металлов на 7%. Однако объем экспортной выручки предшествующего года сохранить не удалось. И все же вклад предприятия за счет экспортной деятельности в региональный бюджет был очень весомым.

В целом за 1999 г. поступления в доходы регионального бюджета от ОАО «Северсталь» составили 2746,6 млн. руб., или 34,1%, а в размерах поступлений налога на прибыль достигли 75%. В 2000 г. предприятие наращивало объемы экспортных поставок в натуре и давало прибавку в валютном исчислении, продолжая оставаться наиболее крупным налогоплательщиком региона.

Крупными поставщиками экспортной продукции являются также расположенные в г. Череповце АО «Аmmoфос» и АО «Череповецкий азот». На их долю в настоящее время приходится около 18% общего стоимостного объема экспорта.

Все более заметную роль в экспорте региона играют лесозаготовительные и деревообрабатывающие предприятия. К сожалению, пока три четверти выручки они получают от реализации круглого леса. В лесопромышленном комплексе имеются большие возможности для увеличения экспорта изделий в виде пиломатериалов, фанеры и другой продукции, получаемой при более глубокой переработке древесины.

Значителен потенциал области и для увеличения поставок на экспорт машиностроительной продукции. В середине 1999 г. ЗАО «Вологодский подшипниковый завод» впервые заключило контракт на поставку продукции на конвейерные линии США. В результате завод во второй половине 1999 г. увеличил выпуск подшипников по сравнению с первой половиной в 1,5 раза. Его отчисления в областной бюджет в сравнении с предшествующим годом увеличились на 10,6 млн. руб.

Следует вместе с тем отметить, что механизм экспортных операций еще недостаточно увязан с системой региональных общественных финансов. Серьезной проблемой, например, является порядок, по которому налог на добавленную стоимость по экспортной продукции взимается сначала в федеральный бюджет и лишь по прошествии длительного времени (иногда через несколько месяцев) возвращается региону.

Негативное влияние на доходы бюджета области оказал в 1999 г. переход ОАО «Аmmoфос» на толлинговую схему заключения договоров. В первом квартале 2000 г. предприятие отказалось от этой схемы, но, несмотря на это, потери регионального бюджета составили 125 млн. руб.

Следовательно, параллельно с увеличением объемов экспорта необходимо совершенствовать механизм финансовых операций, которые связаны с экспортной деятельностью, в максимальной степени, наряду с общегосударственными, учитывать и региональные экономические интересы.

Численность потребителей и услуг. Потребителями услуг системы общественных финансов региона являются в той или иной мере все работники предприятий и учреждений различных экономических укладов, все жители области. Однако размеры потребления общественных благ и услуг находятся в большой зависимости от социально-демографических групп населения, сферы деятельности организаций, форм их собственности и типа организационно-правового статуса.

Здесь мы кратко остановимся лишь на наиболее важных, на наш взгляд, факторах, определяющих численность потребителей благ и услуг общественных финансов.

Сфера здравоохранения. В области в последние годы растет заболеваемость населения. Если в 1997 г. число заболеваний у больных с диагнозом, установленным впервые, составило 966,2 тыс. чел., то в 1998 г. – 991,7 тыс., в 1999 г. – 1058 тыс. чел. Несомненно, что это требует дополнительных расходов из общественных финансов на увеличение численности медицинского персонала, укрепление материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений и т.д. Но есть участки, где улучшение состояния здоровья почти целиком обеспечивается за счет общественных финансов. Это лечение больных, признанных опасными для общества. О их немалой численности в области говорят данные таблицы 6.6.

Таблица 6.6

Группы населения области, здоровье которых требует особой общественной заботы

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Численность больных сифилисом (с впервые установленным диагнозом), чел.	3 540	3 304	2 825
Численность больных гонореей (с впервые установленным диагнозом), чел.	1 701	1 565	1 723
Численность больных туберкулезом, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях, чел.	1 734	1 761	1 775
Численность больных алкоголизмом и алкогольным психозом, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях, тыс. чел.	17,4	16,3	15,8

На 2000 год бюджетные ассигнования по областным учреждениям и мероприятиям здравоохранения были определены в сумме 349,9 млн. руб., это 10,5% общего объема расходов областного бюджета и выше уровня 1999 г. Причем планировалось, что расходы на текущее содержание 25 областных учреждений составят 220,6 млн. руб., на реализацию 7 региональных целевых программ – 73,3 млн. руб. На централизованную смету медикаментов, отпускаемых по бесплатным и льготным рецептам 111 тыс. амбулаторных больных сельских районов, было выделено 36,6 млн. руб. Однако эти суммы далеко не закрывали имевшиеся потребности.

Сфера образования. Это область, в которой также накопилось немало нерешенных проблем. В последние годы во многих школах не проводилось капитальных ремонтов, ослабла материально-техническая база предметного обучения, сократились возможности пополнения библиотек современной учебной литературой. Особо следует подчеркнуть необходимость укрепления интернатных учреждений, функционирование которых также обеспечивается преимущественно за счет общественных финансов. Насыщенность этими учреждениями, как следует из таблицы 6.7, в области значительна. Однако состояние содержания имеющихся там мест далеко от современных требований.

Таблица 6.7

Численность детей, находящихся в интернатных учреждениях области (человек)

Тип интернатного учреждения	1997 г.	1998 г.
Дома ребенка	283	283
Детские дома	1 160	1 277
Школы-интернаты общего типа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	768	541
Школы для детей с недостатками умственного или физического развития	2 834	2 747

В областном бюджете на 2000 г. расходы на образование были сформированы в размере 485 млн. руб., что составило 14,3% от общих расходов областного бюджета и выше уровня 1999 г. на 3%. Предусмотрены расходы на содержание: 2 специальных школ для детей, нуждающихся в особых условиях воспитания; 6 школ-интернатов всех типов; 12 детских домов; 52 профессионально-технических училищ с контингентом 27185 учащихся; 4 педаго-

гических, 3 медицинских, 2 музыкальных училищ, 5 сельскохозяйственных техникумов. Учтены также расходы на реализацию целевых программ «Дети-сироты» (16,4 млн. руб.) и «Одаренные дети» (7,7 млн. руб.). Расходы на приобретение учебников определены в сумме 12 млн. руб., на внедрение региональной компоненты образования – 2,5 млн. руб. Но суммы, требующиеся для этих целей реально, значительно больше.

Сфера культуры. В этой сфере бюджетом покрывается по установленным нормативам в основном фонд заработной платы. Потребность в расходах на текущую деятельность обеспечивалась в последние годы лишь на 10 – 15%.

Предусмотренные в областном бюджете на 2000 г. ассигнования обеспечивали расходы на содержание 4 областных библиотек, 3 музеев, картинной галереи, областного научно-методического центра, а также на оказание финансовой помощи 3 театрам и областной филармонии. Продолжались реставрационные работы, проводимые в последние годы на наиболее ценных объектах истории и культуры. Однако заявки, данные на эти нужды, удовлетворены лишь на 60 – 70 %.

В жилищно-коммунальной сфере значение общественных финансов в настоящее время возрастает. Дело в том, что для реализации жилищно-коммунальной реформы большим группам населения требуется серьезная экономическая поддержка.

В таблице 6.8 представлены данные, обобщенные областным комитетом государственной статистики, о численности семей в области, которые имеют право на жилищные субсидии и фактически их получили.

Таблица 6.8

Данные о жилищном субсидировании граждан области

Показатель	1998 г.	1999 г.
Количество семей, проживающих в жилищном фонде, на который распространяется право на субсидии, тыс.	355	360
Количество семей, получивших субсидии, тыс.	13,4	23,7
Общая сумма предоставленных субсидий за счет местного бюджета, млн. руб.	6,2	12

Как видно, потребность в увеличении жилищного субсидирования очень велика. К этому добавляются расходы на реализа-

цию установленных федеральным и региональным законодательством льгот на оплату жилья и коммунальных услуг. Фактические данные на этот счет за 1998 – 1999 гг. приведены в таблице 6.9. Потребность в бюджетных средствах и здесь не закрывается.

Таблица 6.9

Количество граждан области, имеющих право на льготы по оплате жилья и коммунальных услуг

Группы по льготам	1998 г.		1999 г.	
	Кол-во граждан, имеющих право на льготы	Получено льгот за счет регионального бюджета (млн. руб.)	Кол-во граждан, имеющих право на льготы	Получено льгот за 9 месяцев из регионального бюджета (млн. руб.)
Всего	242,1	19	239,7	38,7
в том числе:				
– на основании Закона о ветеранах	164,4	10,7	176,0	14,2
– на основании других законодательных актов	77,4	8,3	63,4	24,5

В расчетах к бюджету области на 2000 г. на коммунальные расходы и плату за жилье были предусмотрены средства в размере 50% от фактических затрат (при доле предельно допустимых расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг, не превышающей 18% совокупного дохода семьи). Намеченные расходы консолидированного бюджета области на жилищно-коммунальное хозяйство покрывали 45% общей нормативной потребности жилкомхоза региона. Предусматривалось бюджетное финансирование (с учетом предоставления льгот отдельным гражданам) по предприятиям топливной промышленности – 31,8 млн. руб., газоснабжающим предприятиям – 7,0 млн. руб., связи – 4,9 млн. руб.; 7,4 млн. руб. выделялось на компенсацию расходов от реализации льгот в соответствии с Федеральными законами «О ветеранах» и «Социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Социальная политика. Услуги, предоставляемые по этой статье бюджета, имеют достаточно обширную численность потребителей. В этом можно убедиться, посмотрев на данные таблицы 6.10 о численности некоторых категорий граждан, нуждающихся в непрерывной государственной поддержке.

Численность инвалидов в Вологодской области

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Численность лиц, впервые признанных инвалидами	11 557	12 506	11 552
в том числе в трудоспособном возрасте	5 681	5 907	5 196
Численность престарелых в интернатах	3 934	4 195	4 195
Численность детей-инвалидов в интернатах	467	467	467

В бюджете области на 2000 г. предусматривались ассигнования на содержание 13 домов-интернатов для престарелых и инвалидов на 4615 коек, 3 домов-интернатов для малолетних инвалидов и социального приюта. Выделено 24,3 млн. руб. на протезирование, транспортное, санаторно-курортное обслуживание инвалидов. Учтены расходы на ежемесячные пособия на детей в сумме 124,5 млн. руб. На социальную политику в целом выделено 330,2 млн. руб. что составило 9,7% от общих расходов бюджета области.

Сфера роста доходов работников предприятий и организаций, производящих услуги за счет или при участии общественных финансов. Остановимся лишь на таком факторе, как уровень заработной платы.

Из данных приведенной ниже таблицы 6.11 видно, что заработная плата большинства из многотысячной армии работников социальной сферы остается ниже, чем в среднем по области. Это свидетельствует о необходимости более активной роли общественных финансов региона в повышении материального благосостояния работников государственного и муниципального секторов. Конечно, определенные меры областными властями на этот счет принимаются, но они, как очевидно, недостаточны.

И в целом функционирование системы общественных финансов тем эффективнее, чем выше доходы населения. Пока же обстановка здесь весьма напряженная, о чем подробно говорилось в первой главе настоящей книги.

Крупным потребителем средств расходной части консолидированного бюджета региона является *сельское хозяйство*. В силу суровых природно-климатических условий, огромного диспаритета цен на промышленную продукцию, потребляемую сельским хозяйством, и цен на продукцию, реализуемую сельхозпредприятиями, положение дел в этой отрасли в годы реформирования

Таблица 6.11

Уровень заработной платы работников социальной сферы области

Отрасли и показатели	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение			
Численность работников, тыс. чел.	40,0	39,0	40,1
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	718	832	1445
в % к средней по области	68,4	70,0	61,0
Образование, культура и искусство, наука и научное обслуживание			
Численность работников, тыс. чел.	69,0	70,0	69,5
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	643	683	1300
в % к средней по области	61,3	57,5	55,0
Жилищное хозяйство			
Численность работников, тыс. чел.	11,8	13,6	12,6
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	862	901	1235
в процентах к средней по области	82,2	75,9	52,2
Коммунальное хозяйство (всех систем)			
Численность работников, тыс. чел.	13,2	10,1	9,2
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	1002	1276	1774
в % к средней по области	95,5	107,5	75,0
Аппарат органов государственной власти и местного самоуправления			
Численность работников, тыс. чел.	11,4	11,7	11,5
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	1090	1343	3190
в % к средней по области	1049	113,1	134,9

ухудшилось. В 1998 г. были убыточными 83% сельхозпредприятий. В 1999 г., благодаря солидной поддержке областного бюджета, их стало наполовину меньше. Однако без дальнейшего расширения государственной поддержки вывести сельское хозяйство области из затянувшегося кризиса не представляется возможным.

В последние годы за счет регионального бюджета в области проводятся компенсационные выплаты на животноводческую продукцию, ведется финансирование работ по коренному улучшению земель, пополнение лизингового фонда технических средств для сельхозпредприятий, финансирование семеноводческих и племенных хозяйств, подготовка кадров, научные разработки для местного земледелия и животноводства.

В 1997 г. в региональном бюджете расходы на сельское хозяйство составили 201 млн. руб. (3%), в 1998 г. – 261 млн. руб. (7,2%), в 1999 г. – 467 млн. руб. (6,6%), в том числе из областного бюджета

369 млн. руб. На 2000 г. общий объем расходов консолидированного бюджета области на сельское хозяйство был запланирован в сумме 598,4 млн. руб., в т.ч. из областного бюджета 496,6 млн. руб., хотя потребность в средствах для устойчивого развития села, по данным областного агропромышленного союза, почти вдвое больше.

Важной статьёй в потреблении бюджетных средств стало принятие 30.03.1998 г. закона области «О государственном долге Вологодской области». По состоянию на 1 января 2000 г. с учетом выплат за 1998 – 1999 гг. государственный долг Вологодской области определен в 381 млн. руб. (табл. 6.12), из которых планировалось погасить примерно половину.

Таблица 6.12

Государственный долг Вологодской области, определенный
Законодательным Собранием, по состоянию на 1 января 2000 г. (млн. руб.)

Показатель	Всего
Целевые кредитные займы, полученные администрацией области на основе кредитных соглашений и договоров	108,7
в т.ч. заем на реализацию проекта «Строительство мостов»	72,8
Государственные пособия гражданам, имеющим детей	164
Долг по фонду альтернативного воспитания	85,9
Компенсации за сельскохозяйственную продукцию	22,4
<i>Итого</i>	<i>381</i>

Таким образом, численность и круг потребителей благ и услуг, предоставляемых из системы региональных общественных финансов, имеют явную тенденцию к расширению и все возрастающие потребности. Их удовлетворение является важнейшей как текущей, так и перспективной задачей всех ветвей власти и управления регионом.

ГЛАВА 7

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В РЕГИОНАЛЬНОМ ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

7.1. Общая характеристика инвестиционного процесса в регионе

Под инвестициями, согласно действующему в настоящее время в России законодательству, понимаются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательских и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта. При таком подходе в инвестиционном процессе учитываются вложения как в финансовые, так и нефинансовые активы.

В связи с улучшением в 1999 – 2000 гг. общей финансовой обстановки в Вологодской области в сравнении с 1997 – 1998 гг. объемы финансовых вложений заметно возросли. Так, уровень финансовых вложений в инвестиции в 1999 г. достиг 31,3 млрд. руб. против 6,7 млрд. руб. в 1998 г.

Однако для нашего исследования наибольший интерес представляют инвестиции в нефинансовые активы. Они включают вложения в основной капитал, капитальный ремонт, нематериальные активы. При этом особую значимость в воспроизводственном процессе имеют инвестиции в основной капитал, которые связаны с созданием основных производственных и непроизводственных фондов, т.е. ресурсов, оказывающих долговременное влияние на экономику и социальную сферу региона.

В таблице 7.1 представлены данные об объемах инвестиций в основной капитал предприятий, организаций и других хозяйствующих субъектов Вологодской области в период с 1997 по 1999 гг. по формам собственности, в сопоставимых ценах 1999 г. Как видно, в исследуемый период общий объем инвестиций в основной капитал наибольшим был в 1997 г., в 1998 г. снизился, а в 1999 г. вновь начал расти.

Таблица 7.1

Инвестиции в основной капитал Вологодской области по формам собственности в 1997 – 1999 гг. (в ценах 1999 г.)

Форма собственности	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
<i>Всего</i>	<i>6 947,7</i>	<i>100</i>	<i>5 538,1</i>	<i>100</i>	<i>6 361,3</i>	<i>100</i>
в том числе по формам собственности:						
– государственная	1 067,1	15,4	1 031,7	18,6	1 668,9	26,2
– муниципальная	475,9	6,9	313,6	5,7	308,4	4,8
– общественных объединений	6,4	0,1	4	0,1	3,1	0,1
– частная	2 164,3	31,2	1 665,4	30,1	1 876,3	29,5
– смешанная российская	2 927,3	42,1	2 201,7	39,8	2 099	33
– смешанная с иностранным участием	274,5	4,0	321,7	5,8	405,6	6,4

Обращает на себя внимание тот факт, что в государственном и муниципальном секторе области наблюдались более позитивные тенденции. Если в 1997 г. в этом секторе инвестиции в основной капитал составляли 1,5 млрд. руб., то в 1999 г. – почти 2 млрд. руб. Поднялся и удельный вес сектора в этом направлении инвестиционного процесса: с 22,2% в 1997 г. до 31% в 1999 г.

Понятно, что инвестиции в основной капитал государственного и муниципального сектора включают в себя разнообразные источники финансирования. Это и прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий, и бюджетные средства различных уровней, и средства внебюджетных фондов, и кредиты банков, а также другие привлеченные средства. К сожалению, авторам не удалось собрать полный круг этих данных. Однако определенное представление о роли системы общественных финансов в инвестиционном процессе региона дает информация областного комитета государственной статистики об источниках финансирования инвестиций в основной капитал в целом по области. Эти данные приводятся в таблице 7.2.

Как следует из таблицы, суммарный (т.е. с учетом негосударственного сектора) вклад общественных финансов в инвестиционный процесс за последний период заметно вырос. В 1999 г. в сравнении с 1997 г. он удвоился. Причем приростом были охвачены ресурсы как федерального, так и регионального бюджета. Последний стал занимать 55% суммарного объема инвестиций в основной капитал региона.

Таблица 7.2

Объемы инвестиций в основной капитал предприятий и организаций области за счет средств бюджета и внебюджетных фондов в 1997 – 1999 гг. (без субъектов малого предпринимательства, в ценах 1999 г.)

Источник финансирования	1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу	млн. руб.	в % к итогу
Средства бюджетов и внебюджетных фондов, всего	475,1	100	722,4	0	968	100
В том числе:						
– средства бюджетов	390	82,1	488,5	67,6	911,5	94,2
из них:						
– федерального	187,8	39,5	271,7	37,6	376,7	38,9
– областного и муниципальных	202,2	42,5	216,3	30,0	534,8	55,2
– средства внебюджетных фондов	85,1	17,9	233,9	32,3	56,5	58

Вместе с тем, для характеристики участия общественных финансов в инвестиционном процессе региона полностью ограничиться только инвестициями в основной капитал нельзя. Общественные финансы играют большую роль в формировании нематериальных активов инвестиций. Поэтому в последующем анализе будут использоваться и показатели, которые охватывают не только вложения в основной капитал, но и другие инвестиционные вложения из бюджетных средств и внебюджетных фондов.

Но прежде чем перейти к этому анализу, укажем ряд принципиальных положений, влияющих на инвестиционный процесс в регионе.

Прежде всего, обратим внимание на то, что инвестиционная деятельность в России регулируется как общим государственным и хозяйственным законодательствами, так и системой специальных нормативных актов федерального и ведомственного уровней. К первой группе относятся такие законы, как Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс, законы о собственности, о предприятиях и предпринимательской деятельности, нормативные акты и программы приватизации и т.д. Во вторую группу входят законоположения и нормативные акты, регулирующие собственно инвестиционный процесс – как в области капиталобразующих денежных средств, так и в области вложений, размещаемых в финансовых активах.

Согласно Закону РСФСР от 26.06.91 г. «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» государственное регулирование инвестиционной деятельности в России осуществляется:

- в соответствии с государственными инвестиционными программами;
- прямым управлением государственными инвестициями;
- системой налогов с дифференцированием ставок и льгот;
- предоставлением финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд на развитие отдельных территорий, отраслей, производств;
- проведением финансовой и кредитной политики, политики ценообразования, амортизационной политики;
- экспертизой инвестиционных проектов.

Эти положения были уточнены и расширены Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Этим же законом определяются государственные гарантии прав субъектов инвестиционной деятельности и защита капитальных вложений, а также основы регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений органами местного самоуправления.

Что касается государственной инвестиционной политики Вологодской области, то в настоящее время она исходит из того, что обеспечение роста объемов инвестиций является важнейшим условием успешных социально-экономических преобразований. В регионе создается отлаженный механизм привлечения, аккумуляции средств трех основных финансовых потоков – частных, внешних и государственных инвестиций. На сегодняшний день создана и функционирует областная инвестиционная законодательная и нормативная база, постоянно проводится работа с федеральными органами власти по привлечению средств на реализацию федеральных целевых программ.

Областная поддержка инвестиционного процесса осуществляется в форме:

- инвестиций из государственных источников финансирования в установленном законодательством порядке;
- предоставления налоговых льгот предприятиям, участвующим в реализации инвестиционных проектов, включенных в инвестиционные программы, и осуществляющим долгосрочные инвестиции в производственные основные фонды;
- предоставления государственных гарантий участникам инвестиционной деятельности.

7.2. Государственные инвестиционные программы

В настоящее время в области реализуется целый ряд государственных инвестиционных программ, затрагивающих практически все сферы жизни региона. С помощью этих программ решаются неотложные вопросы развития социальной сферы, получают поддержку основные отрасли производства и развитие инфраструктуры.

Областные органы власти активно включаются в заявочные процессы на федеральные программы.

В 1997 г. администрацией области были направлены заявки на участие в тридцати федеральных программах. Лимит выделен на финансирование двадцати программ. Фактически профинансировано четырнадцать программ. Из тридцати двух заявок на участие в федеральных программах 1998 г. был выделен лимит на двадцать программ, профинансировано девять программ. Более успешные результаты получены при направлении заявок на финансирование федеральных программ в 1999 г.: из двадцати восьми заявок выделены средства на двадцать шесть программ, а фактически профинансировано двадцать три программы. На 2000 г. лимит выделялся на финансирование двадцати программ.

Область участвует в реализации федеральных программ и своими средствами. Кроме того, осуществляются и собственные региональные инвестиционные программы. Авторами выявлены три основных направления государственных инвестиций: социальная сфера, производство и коммуникации.

Инвестиционные программы в сфере коммуникаций. Финансирование трех отмеченных выше блоков занимает три четверти вложений. Конкретные данные о финансировании этих программ приведены в таблице 7.3.

Таблица 7.3

Финансирование коммуникационных программ в регионе
(млн. руб., цены 1999 г.)

Программа	1997 г.	1998 г.	1999 г.	I полугодие 2000 г.
Развитие почтовой связи в Российской Федерации	1,16	1,87	2,33	1
Президентская программа «Внутренние водные пути России»	9,262	47,004	15,522	0,3
Президентская программа «Дороги России» и прочие средства Федерального дорожного фонда на строительство, ремонт и содержание автодорог и мостов	1 004,01	884,52	1 103	634,4
<i>Итого</i>	<i>1 014,43</i>	<i>933,394</i>	<i>1 120,85</i>	<i>635,7</i>

По этим данным можно заключить, что наибольший удельный вес в финансировании коммуникационных программ занимает президентская программа «Дороги России» (1995 – 2005 гг.). Финансирование ее осуществляется за счет средств федерального и территориального дорожных фондов. Общий объем финансирования по программе за исследуемый период в ценах 1999 г. составил 3626 млн. руб., что равно 70% объема финансирования всей совокупности целевых программ, реализуемых в области. За счет этих средств за период с 1995 по 1999 гг. построены мосты через реки Сухона (223 пог. м) и Шексна (290 пог. м), обход г. Кадникова (6,9 км), подъезд к г. Череповцу (5,1 км), реконструировано 30 км автодороги Вологда – Новая Ладога (относится к федеральным автодорогам). На объектах областного и местного значения построено 112,5 км автодорог и 775,8 пог. м мостов (6 шт.), в том числе 39 км автодороги Вологда – Медвежьегорск, 32 км автодороги Чекшино – Тотьма – Никольск, 19,8 км автодороги Тотьма – Нюксеница – Великий Устюг (введена в 1998 г.), 21,6 км автодороги Урень – Шарья – Никольск – Котлас (введена в 1999 г.).

Президентская программа «Внутренние водные пути России», рассчитанная на 1996 – 2000 гг., финансируется федеральным и областным бюджетом, предприятиями области и областным экологическим фондом.

Государственные инвестиции в социальную сферу. Их объемы в исследуемый период представлены в таблице 7.4.

Приведенные данные показывают, что более 80% средств, направляемых на финансирование социальной сферы, относятся к программе «Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца». Эта программа привлекает средства как из бюджетов всех уровней (федерального, областного, местного), так и из внебюджетных источников. В рамках программы в 1999 г. в городе продолжались реконструкция и расширение городских водоочистных сооружений, строительство мусоросжигающих установок, озонаторной установки для очистки питьевой воды, детского психоневрологического диспансера «Тополек». Большое участие в реализации этой программы принимает ОАО «Северсталь»: на предприятии закончено строительство установки

очистки неорганизованных выбросов электросталеплавильного цеха, ведется реконструкция системы оборотного водоснабжения листопрокатного цеха и строительство единой оборотной системы водоснабжения сортопрокатного и обжимного цехов.

Таблица 7.4

Финансирование социальных программ в регионе
(млн. руб., цены 1999 г.)

Программа	1997 г.	1998 г.	1999 г.	I полугодие 2000 г.
Дети-инвалиды		0,78	1,5	1,13
Дети-сироты			1	9,202
Одаренные дети		4,649	8,4	6,716
Развитие индустрии детского питания	11,001			
Старшее поколение			6,74	0,6
Развитие социального обслуживания семьи и детей	0,0386	0,156	0,1	0,1
Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних		0,156	0,2	0,02
Эффективная и безопасная лучевая диагностика				13
Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России				8,591
Анти- ВИЧ/СПИД				2,773
Безопасное материнство				2,374
Охрана здоровья населения РФ – Областная детская больница в г. Вологде	4,935	8,83	2,78	
Реставрация памятников истории и культуры				20,5
Развитие библиотечного дела				3,084
Финансирование подготовки кадров				2,552
Строительство жилья для военнослужащих, граждан, уволенных в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей	55,391			0,15
Обеспечение жильем участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС	4,035	1,725	1,593	1,142
Коммунальное строительство	4,246			
Строительство жилых домов для особо нуждающихся работников судов городов и районов области			0,08	0,05
Государственные жилищные сертификаты		10,249	20,2	2,67
Жилищные субсидии гражданам, выехавшим из районов Крайнего Севера			1	
Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков				1,65
Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца	349,6	426,832	281,17	70,94
Строительство и реконструкция следственных изоляторов и тюрем МВД РФ, а также строительство жилья для персонала указанных учреждений	4,536		0,6	0,05
Итого по разделу	433,783	453,377	325,36	147,294

Около 8% средств, выделенных на финансирование социальной сферы, направляются на жилищное строительство. В рамках этой программы функционируют несколько целевых программ, наиболее весомая из них – программа «Государственные жилищные сертификаты», средства которой направляются на приобретение квартир для военнослужащих, уволенных в запас или отставку. За 1998 – 1999 гг. девяносто две семьи уволенных в запас военнослужащих приобрели жилье общей площадью 7,36 тыс. кв. м.

Удельный вес инвестиций в области здравоохранения сравнительно мал – 3,2%, хотя как в федеральной, так и в областной целевых программах представлено достаточно много программ названного направления. Это объясняется тем, что средства, выделяемые государством на эти цели, чаще относят к текущим расходам, нежели к инвестициям (к примеру, средства на реализацию программ «Сахарный диабет», «Вакцинопрофилактика»).

В области осуществляется также президентская программы «Дети России», в которую входят программы «Дети-инвалиды» (средства направляются на расширение Сокольского дома-интерната для детей-инвалидов), «Дети-сироты» (продолжено расширение детского дома для детей-сирот в г. Вологде), «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетними» (инвестиции на укрепление материальной базы Кадниковского детского дома-интерната), «Развитие индустрии детского питания в РФ» (на расширение АО «Вологодский завод детского питания») и «Развитие социального обслуживания семей и детей» (оснащение территориального центра социальной помощи семье и детям).

Государственные программы инвестиций в производство. Как следует из данных таблицы 7.5, около половины объема государ-

Таблица 7.5

Финансирование производственных программ в регионе
(млн. руб., цены 1999 г.)

Название программы	1997 г.	1998 г.	1999 г.	I полугодие 2000 г.
Топливо и энергия	2,702			
Газификация России			4	4
Развитие минерально-сырьевой базы РФ	2,47			
Программа «Плодородие»	37,832	2,273	19,008	3
Охрана лесов от пожаров	1,052	1,94	7,146	1,479
Леса России	0,434	6,04	17,251	12,596
Лен – в товары России			10,7	15,4
<i>Итого по разделу</i>	<i>44,49</i>	<i>10,253</i>	<i>58,105</i>	<i>36,475</i>

ственных инвестиций в производство направляются на развитие агропромышленного комплекса региона. На мелиорацию земель и проведение культуртехнических работ в рамках программы «Плодородие» (1993 – 2000 гг.) за исследуемый период государством направлено 62 млн. руб. Соответственно 36 млн. и 11 млн. руб. выделены на программы «Леса России» (лесовосстановление, уход за молодняком, выращивание лесопосадочного материала) и «Охрана лесов от пожаров» (приобретение оборудования для тушения пожаров).

Хотя участие региональных общественных финансов в осуществлении производственных программ расширяется, потребность в этом гораздо больше.

7.3. Государственная поддержка инвестиционного процесса

Как было отмечено выше, государственное регулирование инвестиционной деятельности в области осуществляется путем введения дифференцированных налоговых ставок и льгот.

В последние годы практика предоставления налоговых льгот достаточно широкое применение получила в отношении предприятий легкой промышленности. Так, предоставление им льгот по налогам на прибыль, на имущество, на нужды образовательных учреждений за шесть месяцев 1999 г. позволило вложить в развитие производственной базы дополнительно 3,7 млн. руб. Предприятия льняной отрасли области освобождены от уплаты налогов с владельцев транспортных средств и на пользователей автомобильных дорог. Сумма льгот за 1999 г. по двум льнокомбинатам региона составила более 2,5 млн. руб. На эти средства ОАО «Вологодский текстиль» закупило запасных частей для модернизации оборудования на 1,5 млн. руб., переоборудовало 300 ткацких станков для выпуска тканей. ОАО «Северлен» провело аварийно-восстановительные работы в производствах на сумму 1,1 млн. рублей, закупило и установило 18 гребнечесальных машин для использования короткого льноволокна.

Государственная поддержка в виде предоставления налоговых льгот оказана предприятиям, относящимся к другим сферам деятельности. Так, налоговые льготы на сумму 1 578,8 тыс. руб. предоставлены ООО «Андомский леспромхоз» Вытегорского района для организации заготовки древесины. В течение пяти лет могут пользоваться налоговыми льготами по решению Законодательного Собрания области такие предприятия, как ООО «Чагодощенский стеклозавод» (проект «Организация производства

пивной бутылки») и ООО Производственное предприятие «Автоспецмаш» города Череповца (проект «Организация производства трамвайных бандажей»). Суммы налоговых льгот по этим проектам составляют, соответственно, 23,9 млн. руб. и 5,8 млн. руб. На протяжении трех лет налоговыми льготами может пользоваться и ОАО ПищекOMBинат «Вологодский» города Кадникова Сокольского района (проект «Производство картофельных чипсов», расчетная сумма льгот 4,6 млн. руб.).

Государственные гарантии по кредиту для приобретения технологического оборудования предоставлены ГП «Комбинат пищевых продуктов леса», расположенному в Вологде, для организации переработки дикорастущих плодов и ягод, и хлебокомбинату Междуреченского райпо – для организации производства печенья.

Таким образом, предприятия, освобожденные от выплаты части налогов, вкладывают средства в укрепление и модернизацию собственной производственной базы, что благоприятным образом сказывается на производстве товаров и услуг для населения.

Но все вышеприведенное о позитивах в инвестиционном процессе было бы его суженной характеристикой. Дело в том, что объемы инвестиций в области далеко не достаточны. В целом по региону они не возмещают даже восстановления физического износа основных средств. Об этом ярко свидетельствуют данные таблицы 7.6.

Таблица 7.6

Степень износа основных фондов предприятий и организаций Вологодской области (в % к полной восстановительной стоимости)

Отрасль экономики	1995 г.	1997 г.	1999 г.
Всего	34,5	40,4	37,9
Промышленность	43,4	45,7	47,4
Сельское хозяйство	37,7	43,2	42,7
Строительство	41,6	47,2	44,1
Транспорт	36,5	54,2	41,8
Связь	48,9	45,3	36,4
Торговля и общепит	38,5	43,3	38,4
Жилищное и коммунальное хозяйство	17,8	19,0	22,7

Поэтому есть все основания говорить о необходимости расширения участия общественных финансов в инвестиционном процессе. Следует обратить особое внимание на рост вложений и более рациональное использование средств, вкладываемых в развитие «человеческого капитала».

ГЛАВА 8

ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

8.1. Концепция системы показателей для мониторинга

Для непрерывной оценки состояния общественных финансов важнейшее значение имеет создание соответствующего мониторинга. Эта мера призвана способствовать повышению уровня аналитической обработки информации, имеющейся по региональным финансам, и оперативной оценки финансовой ситуации в регионе, в конечном счете повышать качество управления региональными общественными финансами.

Предметом мониторинга выступают региональные финансовые ресурсы, условия их формирования и ряд характеристик управления региональными финансами. Главным элементом мониторинга является система показателей (индикаторов), характеризующих количественные и качественные аспекты региональных финансов.

Далее авторы предлагают в сжатом виде концепцию этого мониторинга.

Отметим прежде всего, что в систему включены индикаторы, которые отражают общее состояние системы региональных финансов и тенденции, складывающиеся в ней на протяжении определенного периода.

Перечень основных индикаторов системы и краткие комментарии к ним следуют ниже.

1. Региональные расходы на душу населения.

Обеспечение условий, необходимых для функционирования системы общественных услуг, повышения качества жизни населения, является одной из основных задач региональных финансов. С этой точки зрения представляется целесообразной оценка общего объема финансовых ресурсов в расчете на одного жителя области. При этом для определения тенденций, складывающихся в динамике данного показателя, предлагается использовать темпы его прироста либо снижения по сравнению с предыдущим периодом. Расчет производится по следующей формуле:

$$\frac{P_1}{CH_1} / \frac{P_2}{CH_2} \times 100\%, \quad (3)$$

где:

P_1 – расходы региональной системы общественных финансов за предыдущий год;

P_2 – расходы региональной системы общественных финансов за отчетный год;

CH_1 – численность населения региона за предыдущий год;

CH_2 – численность населения региона за отчетный год.

Значение данного показателя выше 100% свидетельствует о положительной тенденции, ниже 100% – об отрицательной. За базовое значение предлагается принять показатель обеспеченности финансовыми ресурсами в 1997 г. При этом ему присваивается среднее значение. Оценки последующих лет либо повышаются, либо понижаются в зависимости от изменения показателя.

2. Доля собственных доходов в расходах бюджета.

Качество выполнения региональной системой финансов своих функций во многом зависит от ее взаимоотношений с федеральными финансовыми структурами. При значительном участии федеральных средств в обеспечении расходных обязательств региональные органы управления ограничены в самостоятельности принимаемых решений. Кроме того, за последние годы финансовая помощь и компенсация передачи расходных полномочий из федерального бюджета происходила нерегулярно, со значительными задержками. Это, безусловно, негативным образом отражается на состоянии региональных бюджетов в целом. В связи с этим повышение доли собственных доходов в обеспечении региональных расходов следует считать индикатором улучшения состояния общественных финансов региона, который рассчитывается по формуле:

$$D_c / P \times 100\%, \quad (4)$$

где:

D_c – собственные доходы региональной системы общественных финансов за предыдущий год;

P – расходы региональной системы общественных финансов за отчетный год.

Пороговые значения показателя установлены в пределах от 50 до 100%. Максимальная оценка присваивается в том случае, когда региональные расходы полностью обеспечиваются за счет собственных доходов региона. Минимальная – в случае, когда более 50% региональных расходов покрывается за счет федеральных средств.

3. Отношение собственных доходов в денежной форме к текущим расходам.

Как показали результаты исследования, значительное влияние на характер исполнения расходных полномочий региональной системы общественных финансов оказывает доля денежных форм платежей в ее доходной части. Проведение взаимозачетов существенно усложняет исполнение бюджета, отвлекая значительные ресурсы, и нередко приводит к потерям. Поэтому оценка общего состояния системы обязательно должна учитывать, какая доля региональных расходов обеспечивается доходами в денежной форме. Для расчета индикатора предлагается следующая формула:

$$D_{cd}/P \times 100\%, \quad (5)$$

где:

D_{cd} – собственные доходы региональной системы общественных финансов в денежной форме за отчетный год;

P – расходы региональной системы общественных финансов за отчетный год.

Положительная динамика данного индикатора свидетельствует о росте доли поступлений в виде «живых денег» и является позитивной тенденцией, говорящей об улучшении общего состояния региональных финансов, поскольку значительная часть расходов может быть предоставлена только в денежной форме. Пороговые значения индикатора установлены в пределах от 30 до 100%. Максимальная оценка присваивается при значении индикатора равном 100%, минимальная – если оно менее 30%.

4. Балансовый показатель системы.

Один из ключевых моментов при оценке состояния общественных финансов – оценка ее сбалансированности. Особенно важное значение она имеет при планировании доходов и расходов системы на очередной финансовый год. При этом оценка сбалансированности путем обычного сопоставления доходов и

расходов далеко не самая эффективная, поскольку без учета состояния кредиторской задолженности не дает представления о размерах реального дефицита региональных финансов. Предлагаемый для такой оценки показатель рассчитывается по следующей формуле:

$$(D \pm \Delta KЗ) / P \times 100\%, \quad (6)$$

где:

D – дефицит системы (расходы минус доходы) за отчетный год;

$\Delta KЗ$ – прирост (+) / снижение (-) кредиторской задолженности за отчетный год;

P – региональные расходы за отчетный год.

Индикатор характеризует реальный дефицит, который был профинансирован за счет заемных средств, снижения остатка денежных средств или прироста кредиторской задолженности. Чем больше значение показателя, тем хуже финансовое состояние региональной бюджетной системы. При этом профицит региональных финансов при наличии кредиторской задолженности может привести к тому, что значение индикатора будет отрицательным. Однако такое состояние системы также не следует считать полностью сбалансированным, поскольку в данном случае следует говорить о недообеспечении реальных финансовых потребностей региона. Поэтому для более объективной оценки сбалансированности следует рассматривать модуль значения данного индикатора.

Полная сбалансированность системы наступает, когда произведенные расходы не приводят к возникновению дефицита или кредиторской задолженности. Значение индикатора в данном случае равно нулю, что соответствует максимальной оценке. Минимальная оценка присваивается, если значение показателя превышает 25%.

5. Динамический показатель доходов и расходов системы.

Сопоставление динамики собственных доходов и расходов системы позволяет судить о соответствии роста доходных полномочий и расходных обязательств региональных властей. Поскольку для устойчивого состояния системы характерно превышение темпов роста расходов над темпами роста собственных доходов, то можно говорить о том, что региональные органы управления при планировании расходов региональной системы общественных

финансов в состоянии гарантировать их частичное обеспечение за счет привлеченных источников. Это, в свою очередь, позволяет судить о том, насколько надежными собственными источниками располагает регион. При превышении темпов роста собственных доходов над темпами роста расходов можно говорить об ухудшении состояния региональных финансов, поскольку региональные органы управления пытаются произвести некоторое накопление собственных доходов за счет сдерживания роста расходов.

Формула для расчета динамического показателя системы выглядит следующим образом:

$$\frac{D_{c2} / P_2}{D_{c1} / P_1} \times 100\% , \quad (7)$$

где:

D_{c1} – собственные доходы региональной системы общественных финансов за предыдущий год;

D_{c2} – собственные доходы региональной системы общественных финансов за отчетный год;

P_1 – расходы региональной системы общественных финансов за предыдущий год;

P_2 – расходы региональной системы общественных финансов за отчетный год.

Однако слишком большое превышение темпов роста расходов над собственными доходами чревато возникновением чрезмерного дефицита, кредиторской задолженности и других негативных проявлений, свидетельствующих об увеличении дисбаланса в системе общественных финансов.

В качестве базового значения индикатора принимается соотношение темпов роста доходов и расходов в 1997 г., отклонения от которого более чем на 20% составляют предельные значения индикатора, соответствующие максимальной или минимальной оценке.

6. Показатель качества планирования в системе общественных финансов.

Как уже отмечалось, заметное влияние на состояние системы общественных финансов оказывает качество планирования доходной и расходной части. Поэтому некоторое представление о финансовом состоянии региона можно составить при сравне-

нии фактически исполненных показателей с плановыми. В качестве индикатора качества планирования можно использовать отклонение фактического дефицита от запланированного. Таким образом, формула для расчета индикатора достаточно проста:

$$(D_{\phi} - D_n) / D_n \times 100\%, \quad (8)$$

где:

D_{ϕ} – фактически сложившееся значение дефицита;

D_n – планируемое значение дефицита.

Чем меньше значение показателя, тем выше качество планирования в региональной системе общественных финансов, обусловленное стабильностью и надежностью доходных источников и четким распределением расходных полномочий, что безусловно положительно характеризует общее состояние системы общественных финансов. Увеличение значения индикатора свидетельствует об ухудшении состояния системы.

В таблице 8.1 представлен свод показателей значения индикаторов и их оценок, соответствующих определенным значениям.

Таблица 8.1

Таблица оценок и пограничных значений индикаторов

Оценка	Региональные расходы на душу населения	Доля собственных доходов в региональных расходах	Показатель качества планирования	Динамический показатель доходов и расходов системы	Отношение собственных доходов в денежной форме к расходам	Балансовый показатель системы
0	75-80	< 50	> 100	< 80	< 30	> 25
1	80-85	50-55	90-100	80-85	30-40	20-25
2	85-90	55-60	80-90	85-90	40-50	15-20
3	90-95	60-65	70-80	90-95	50-60	10,0-15
4	95-100	65-70	60-70	95-100	60-70	5,0-10
5	100	70-75	50-60	100-105	70-80	0-5
6	100-105	75-80	40-50	105-110	80-90	
7	105-110	80-85	30-40	110-115	90-100	
8	110-115	85-90	20-30	115-120		
9	115-120	90-95	10-20	> 120		
10	120-125	95-100	0-10			

8.2. Апробация концепции мониторинга

Для этого выберем сначала исходные показатели и на их основе определим значения индикаторов мониторинга в исследуемый период.

Источником данных для расчета значений показателей, выбранных для оценки состояния системы общественных финансов региона, послужили показатели сводного финансового баланса, представленные в таблицах 1.2 и 1.3 настоящей книги. Поскольку для расчета ряда показателей не удалось собрать необходимой информации в полном объеме, их значения рассчитывались на основе данных о консолидированном бюджете.

Результаты указанной работы представлены в таблицах 8.2 и 8.3.

Таблица 8.2

Значения исходных показателей для расчета индикаторов состояния системы общественных финансов Вологодской области

Наименование показателя	1997 год		1998 год		1999 год
	действ. цены	цены 1999 г.	действ. цены	цены 1999 г.	действ. цены
Общий объем доходов системы общественных финансов, тыс. руб.	6 857 122	13 988 529	6 402 084	10 307 355	12 443 041
Собственные доходы системы общественных финансов за вычетом внутренних оборотов, тыс. руб.	5 472 549	11 164 000	5 683 988	9 151 221	11 092 976
Расходы за вычетом внутренних оборотов, тыс. руб.	7 140 839	14 567 312	6 769 267	10 898 520	12 258 302
Прирост (+) /снижение (-) кредиторской задолженности системы общественных финансов, тыс. руб.	-99 686		672 702		-561 288
Превышение расходов над доходами (дефицит) консолидированного бюджета (план), тыс. руб.	-417 868		-768 302		-691 702
Превышение расходов над доходами (дефицит) консолидированного бюджета (факт), тыс. руб.	-394 879		-159 844		204 142

Таблица 8.3

Значения индикаторов состояния системы общественных финансов Вологодской области

Наименование индикатора	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Темпы роста региональных расходов на душу населения	100	75,15	112,82
Доля собственных доходов в региональных расходах	76,64	83,97	90,49
Показатель качества планирования	5,5	79,20	129,51
Динамический показатель доходов и расходов системы	100	109,56	107,77
Отношение собственных доходов в денежной форме к расходам	41	41	80
Балансовый показатель системы	12,33	19,87	0,28

В таблице 8.4 приведены частные оценки по каждому из индикаторов и интегральная оценка состояния системы общественных финансов. Последняя представлена еще и на графике (рис. 29).

Таблица 8.4

Частные и интегральная оценки состояния системы общественных финансов Вологодской области

Наименование индикатора	Оценка		
	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Темпы роста региональных расходов на душу населения	5	0	8
Доля собственных доходов в региональных расходах	6	7	9
Показатель качества планирования	10	3	0
Динамический показатель доходов и расходов системы	5	6	6
Отношение собственных доходов в денежной форме к расходам	2	2	6
Балансовый показатель системы	3	2	5
Общая оценка состояния	31	20	34

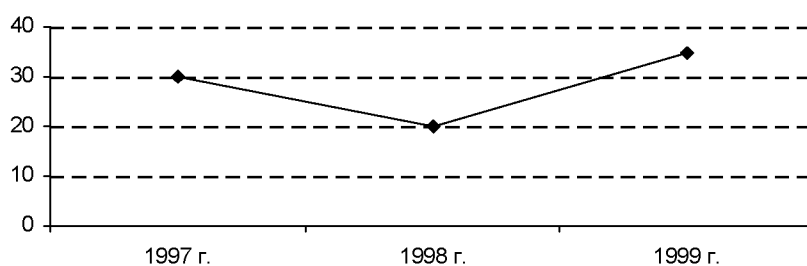


Рис. 29. Кривая интегральной оценки состояния системы общественных финансов Вологодской области

Как видно из данных таблицы и рисунка, на протяжении рассматриваемого периода наблюдались значительные колебания в состоянии системы общественных финансов региона. Согласно интегральной оценке, хотя уровень 1997 года и превышен, состояние региональной систем финансов еще далеко от максимально благополучного.

Анализ частных оценок позволяет выделить ряд тенденций, сложившихся в системе региональных финансов. Основная из них заключается в том, что на протяжении трех последних лет система общественных финансов Вологодской области значительно повысила свою самостоятельность в обеспечении региональных

расходов. При этом, несмотря на некоторые колебания в их динамике, к концу исследуемого периода сбалансированность системы в целом стала значительно выше.

Однако на протяжении исследуемого периода наблюдались также и отрицательные тенденции, определяющие состояние общественных финансов региона. Прежде всего, это ухудшение качества планирования финансовых показателей, которое, согласно частной оценке, происходило постоянно в течение трех последних лет.

Словом, несмотря на ряд позитивных тенденций, сложившихся за последние годы, региональная система общественных финансов Вологодской области находится в состоянии, которое далеко не устойчиво, и дальнейшее ее развитие во многом будет определяться качеством управления.

ГЛАВА 9

РЕФОРМИРОВАНИЕ – ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ РЕГИОНА

Данная глава завершает книгу и носит, по существу, характер заключения, присущего исследовательским работам подобного рода.

Описанные в предыдущих главах проблемы формирования и функционирования общественных финансов региона позволяют сформулировать следующие задачи их перспективного развития.

Первая задача состоит в том, чтобы региональные власти и органы местного самоуправления вели настойчиво курс на обеспечение источниками собственных доходов выполнения имеющихся обязательств. Это означает, что необходимо прежде всего ускорить темпы развития реального сектора экономики и повысить его эффективность по всей территории области.

Вторая задача заключается в том, чтобы региональные и местные органы максимально рационально вели расходование средств общественных финансов. Речь идет о том, чтобы обеспечивалась большая их концентрация на решении ключевых социально-экономических проблем развития области – росте благосостояния населения и обновлении инфраструктуры производства и социальной сферы.

Третья задача – это обеспечение такого положения, при котором все рычаги формирования и функционирования общественных финансов (налоговая система, распределение расходных полномочий и создание внебюджетных фондов) стимулировали бы развивающую деятельность предприятий всех форм собственности. Для этого надо в первую очередь ускорить переход к реальному управлению государственными активами, получать от владения государственным имуществом более значительные доходы.

И наконец, четвертая задача – нужно обеспечивать большую прозрачность бюджетов и бюджетных процедур, обязательно публиковать бюджетную отчетность, отчетность внебюджетных фондов по всем разделам классификации и уровням системы общественных финансов.

Темпы движения по этому пути, конечно, во многом зависят от мер, которые будут предприниматься по совершенствованию процесса функционирования систем общественных финансов на федеральном уровне. Однако в этом процессе роль региональной компоненты непрерывно возрастает, и на этот счет требуются своевременные решения. И тут на первый план выходит задача реформирования общественных финансов региона.

В Вологодской области в этом направлении проводится многообразная работа. Она идет в подразделениях администрации области и Законодательном Собрании, в представительных и исполнительных органах муниципальных образований. Это, в частности, проявилось в исполнении бюджета региона в 2000 г., организации его утверждения на 2001 год, о чем подробно сообщали областные и местные средства массовой информации.

Одновременно руководящие органы области привлекают к решению этих проблем федеральные структуры, а также консультантов зарубежных фирм, имеющих значительный опыт работы в бюджетных системах стран с развитой рыночной экономикой.

В частности, в 1998 – 1999 гг. общественные финансы Вологодской области изучались представителями международной организации «Тасис». В 2000 г. осуществлялись большие работы в рамках проекта Международного банка реконструкции и развития по содействию реформе бюджетной системы в ряде регионов России. Эти работы в Вологодской области выполняло ЗАО «ПАКК», подготовившее по результатам своей аналитической деятельности Концепцию реформирования системы региональных финансов области. Она охватывает широкий спектр направлений. Отметим лишь их основные звенья.

В области системы планирования и утверждения бюджетов предусматривается:

- ⇒ ввести практику мониторинга эффективности принятия нормативных актов об утверждении бюджета и введения налогов на основе индикативных оценок;
- ⇒ установить плановые сроки внесения возможных поправок в утверждение бюджета;
- ⇒ усилить ответственность за ненадлежащим исполнением бюджета;

⇒ разработать методику расчета налоговых поступлений от предприятий отраслей, являющихся основными в структуре доходов бюджета области, – металлургии, лесопромышленного и химического комплексов;

⇒ заключить специальные соглашения с налоговой службой о получении необходимой информации о налогоплательщиках;

⇒ ввести отдельный учет по текущему и капитальному бюджетам;

⇒ консолидировать (поэтапно) в бюджете средства всех внебюджетных фондов, созданных по решению представительных и исполнительных органов власти.

В области системы текущего исполнения бюджетов намечено:

⇒ осуществлять переход на казначейскую систему исполнения бюджета;

⇒ ввести единую схему документооборота при казначейском исполнении бюджета.

В области межбюджетных отношений упор будет сделан на:

⇒ пересмотр и четкое разграничение на законодательном уровне бюджетных полномочий региона и муниципальных образований;

⇒ оставление исчерпывающего реестра федеральных «мандатов» и оценку расходов, лежащих на региональные и местные бюджеты по каждому из них и совершенствованию практики компенсации *наведенных* расходов.

В области политики в отношении налоговой базы предусматривается:

⇒ создание реестра налогоплательщиков;

⇒ разработка методики определения потерь бюджета от предоставления льгот;

⇒ оценка ожидаемого эффекта от их предоставления.

В области тарифной политики внимание будет сосредоточено на сокращении практики перекрестного субсидирования.

В области долговой политики предусматривается внедрить в практику анализ и прогнозирование долговой нагрузки.

Рекомендуемые направления реформирования общественных финансов включают в себя также разработку критериев в

отношении расходования бюджетных средств и предоставления информации о региональных финансах, независимых гарантий достоверности отчетности по управлению общественными финансами.

Следует отметить, что эти предложения обсуждены на специальном семинаре с участием финансовых служб области, городов и районов. По результатам обсуждения коллегией департамента финансов администрации области утвержден план практических действий, в котором определены сроки их проведения и ответственные за выполнение.

Несомненно, реализация этих мероприятий позволит сделать значительный шаг вперед в сбалансированности всей системы общественных финансов региона, явится важнейшим условием поступательного, динамичного, прогрессивного социального и экономического развития Вологодчины.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ивантер В.В., Говтань О.Дж., Ксенофонтов М.Ю., Панфилов В.С., Узяков М.Н. Экономика роста (Концепция развития России в среднесрочной перспективе) // Проблемы прогнозирования. – 2000. – №1. – С.3-21.
2. Макаров В.Л., Клейнер Г.Б. Развитие бартерных отношений в России. Институциональный этап: Препринт.– М.: ЦЭМИ РАН, 1999. – 57 с.
3. Некипелов А. Снова о выборе экономического курса России // Российский экономический журнал. – 2000. – №5-6. – С. 3-9.
4. Петров Ю. Стратегия экономического развития и увеличения бюджетных доходов: где взять ресурсы? // Российский экономический журнал. – 2000. – №2. – С. 17-29.
5. Пути стабилизации экономики России / Под ред. Г.В.Клейнера. – М.: Информэлектро, 1999. – 188 с.
6. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С.Львов; Отд. экон. РАН; Науч. ред. совет изд-ва «Экономика». – М.: ОАО Издательство «Экономика», 1999. – 793 с.
7. Российская экономика в 1999 году. Тенденции и перспективы. Вып. 21 / Институт экономики переходного периода. – М., 2000. – 744 с.
8. Российский статистический ежегодник: Стат. сборник / Госкомстат России. – М., 1999. – 621 с.
9. Россия-2015: оптимистический сценарий / Под ред. Л.И. Абалкина. – М.: ММВБ, 1999. – 416 с.
10. Стратегия экономического развития России. По материалам общероссийской дискуссии, проведенной Комитетом Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству, Отделением экономики РАН, Российским торгово-финансовым союзом и «Российским экономическим журналом» // Российский экономический журнал.– 2000. – №7. – С. 3-49.
11. Симановский А. О взаимодействии реального и финансового секторов экономики // Вопросы экономики. – 1999. – № 4 – С. 116-126.
12. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. – 1998. – №3 – С. 4-17.

Г. С. Изотова

**БЮДЖЕТНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА:
МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Г. С. ИЗОТОВА

**БЮДЖЕТНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ
РЕГИОНА:
МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Вологда
2004

ПРЕДИСЛОВИЕ

За прошедшие годы рыночных трансформаций экономики России осуществлены кардинальные преобразования в системе формирования и функционирования финансовых ресурсов страны. Если в планово-распорядительной системе государство являлось собственником и управляло ресурсами всех субъектов хозяйствования, то в рыночной экономике финансы децентрализованы. Государство может непосредственно управлять только собственными финансами, важнейшей частью которых являются бюджетные средства, формируемые в центре и на местах путем утверждения и исполнения законодательных актов, направленных на аккумуляцию соответствующих денежных ресурсов и их целевое расходование.

Организация функционирования федерального, регионального и муниципальных бюджетов базируется на полномочиях каждого из этих уровней управления. Но для всех них приоритетной задачей выступает обеспечение бюджетной безопасности, гарантирующей выполнение обязательств перед собственным населением и авторитет на международной арене. На этой основе осуществляется поступательное развитие системы общественных благ, достигается рост эффективности как всего национального хозяйства страны, так и хозяйств, составляющих его территориальные образования.

В связи с начавшейся реформой управления в России роль бюджетной безопасности, особенно в региональном разрезе, еще более повышается. Методы ее обеспечения приобретают первостепенную экономическую и социальную актуальность.

Теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы в условиях рыночных трансформаций экономики России в концептуальном плане освещены в работах Л.И. Абалкина, С.Ю. Глазьева, А.Г. Гранберга, В.Л. Макарова,

А.И. Татаркина. Отдельные аспекты бюджетной безопасности страны (в рамках стратегии экономической безопасности) затрагиваются в трудах А.Г. Игудина, А.Н. Илларионова, Н.Н. Михеевой, В.Г. Панскова, О.С. Пчелинцева, В.К. Сенчагова. Проблемам региональной составляющей бюджетных процессов посвящены работы С.Д. Валентя, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, М.Н. Лыковой, С.А. Суспицина, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и других авторов. Однако вопросы содержания бюджетной безопасности регионов, критериев ее комплексной оценки и направлений укрепления с учетом различного уровня развития территорий остаются еще малоисследованными.

Основной целью проведенного исследования является разработка системы оценки и совершенствования механизмов обеспечения безопасности бюджетной системы региона. Объектом исследования выступает бюджетная система Вологодской области, предметом исследования – система мер и мероприятий по обеспечению ее безопасности.

Теоретико-методологическая основа работы – труды отечественных и зарубежных авторов. В целом исследование базируется на системном подходе, который позволяет всесторонне изучить различные аспекты оценки, анализа, формирования и управления бюджетной безопасностью региона на современном этапе развития российской экономики.

Источником информации послужили материалы, публикуемые Министерством финансов РФ, данные департамента финансов Правительства Вологодской области, материалы Росстата и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА

1.1. Роль и место бюджетной системы в региональной экономике

Одним из важнейших инструментов управления экономической государством является бюджетная система. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества. Местные финансы в совокупности составляют значительную часть экономической основы местного самоуправления, его хозяйства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Государство как один из активных участников экономической жизни, строящейся на основе рынка, с одной стороны, не претендует на роль творца экономического порядка. А с другой стороны, государство выполняет такие базовые функции, как создание правовых основ, поддержка общего экономического равновесия, инвестирование в человеческие ресурсы и инфраструктуру, защита самых уязвимых групп населения, охрана окружающей среды. Соответственно, бюджет предстает в качестве инструмента, призванного обеспечивать решение этих задач. В этой связи налоги можно рассматривать не как способ мобилизовать средства на содержание неких надэкономических структур, а скорее в качестве формы, которую приобретают затраты на производство разнообразных общественных благ, поставляемым государством своим гражданам. По сути, предполагается, что государство и его органы, подобно другим производителям товаров и услуг, получают (или должны получать) ресурсы лишь постольку, поскольку им удастся продемонстрировать потребителям (налогоплательщикам) свою способность удовлет-

ворять их запросы лучше потенциальных конкурентов из числа частных фирм. При этом даже бесспорный успех в удовлетворении той или иной потребности не дает государству оснований для безграничной экспансии. Такое истолкование функций государства и бюджета во многом не соответствовало не только идеологии, но и практике планового хозяйства. Поэтому значительная часть здравых идей оставалась невостребованной в нашей стране даже в период, когда с ростом самостоятельности предприятий усилился интерес к общетеоретическим представлениям о рынке, а также навыкам современного менеджмента. Однако в современных условиях, когда роль государства в экономической жизни подверглась кардинальному пересмотру, эти идеи становятся необходимыми.

Бюджет как экономическая категория выражает основную содержательную составляющую часть государственных финансов. Основы современной теории государственных финансов были заложены на рубеже XIX – XX веков, главным образом усилиями итальянских и шведских экономистов, которые первыми начали интерпретировать бюджет в терминах спроса и предложения благ, поставляемых государством, и пытались с этих позиций искать рациональные подходы к его формированию. Позднее наука о государственных финансах развивалась в большей степени как теория налогов и перераспределения. И лишь в последние десятилетия общепринятым стал синтетический взгляд на ресурсы, формы и результаты деятельности государства сквозь призму производства и обмена экономических благ.

Таким образом, с помощью государственного бюджета государственные власти получают финансовые ресурсы для содержания государственного аппарата, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т.е. для выполнения возложенных на него функций.

Бюджет, являясь основным финансовым планом государства, дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий. Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределения национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

Под функциями бюджета следует понимать форму проявления общественного значения. Поскольку бюджет является частной категорией финансов, то ему принадлежат присущие финансам функции, среди которых выделяются распределительная, контрольная и регулирующая. С помощью распределительной функции образуются бюджетные доходы. С помощью контрольной функции происходит распределение общественного продукта по фондам и расходование по целевому назначению. Регулирующая функция связана с вмешательством государства в процесс воспроизводства.

Бюджетные доходы включают: налоги с доходов хозяйствующих субъектов (участников процесса общественного воспроизводства – физических и юридических лиц); займы; доходы от государственной собственности (предприятий); доходы от эмиссии бумажных денег. Основным источником денежных доходов – полученные в результате первичного распределения чистого национального продукта доходы хозяйствующих субъектов, а именно: заработная плата работников, доходы лиц, работающих не по найму, предпринимательская прибыль, рента собственников земли, ссудный процент (прибыль банков и вкладчиков). Все эти доходы образуют бюджетный фонд государства.

Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития данной страны. Изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения, связанные с экономическими процессами. Так, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних отражает явный спад производства.

Доходы бюджета имеют существенные различия по их плательщикам, объектам обложения, методам изъятия, срокам уплаты и др. Но вместе с тем они отличаются единством, т.к. преследуют одну цель – формирование бюджета разных уровней, им свойственны денежная форма и обезличенность.

Доходы бюджета могут носить налоговый и неналоговый характер. Основными источниками налоговых доходов, как уже отмечалось, являются вновь созданная стоимость и доходы, полученные в результате ее первичного распределения (прибыль, заработная плата, добавленная стоимость, ссудный процент, рента, дивиденды и т.д.), а также накопления. Неналоговые

доходы бюджетов образуются в результате либо экономической деятельности самого государства, либо перераспределения по уровням бюджетной системы уже полученных доходов. Структура бюджетных доходов подвижна и во многом определяется конкретными экономическими условиями.

За счет бюджетного фонда осуществляются конкретные целевые государственные расходы. Государство, выступая как хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех других участников воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расходы охватывают всю экономику. Потребность соблюдения макроэкономических пропорций в народном хозяйстве требует бюджетного финансирования отдельных отраслей хозяйства, учреждений непромышленной сферы, экономических регионов (административных территориальных образований), различных форм собственности, отдельных хозяйствующих субъектов.

О месте и роли бюджетной системы в современной Российской Федерации можно судить по данным таблицы 1.1.

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Используя средства бюджетного фонда на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, бюджет играет большую роль в перераспределении национального дохода между отраслями. Через бюджет доходы более рентабельных отраслей перераспределяются в отрасли с низкой рентабельностью. Содержание за счет бюджетного фонда учреждений и организаций непромышленной сферы играет большую роль в воспроизводстве рабочей силы.

Бюджетная система – это основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность бюджетов государственных и муниципальных образований, существующих на территории страны. В этой связи очевидно, что структура бюджетной системы государства зависит от государственного и административно-территориального устройства страны.

Российская Федерация является федеративным государством, признающим права местного самоуправления. Поэтому бюджетную систему РФ можно определить как основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского (федерального) бюджета РФ, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Таблица 1.1

Основные показатели консолидированного бюджета Российской Федерации за 2000 – 2002 годы

	1999 г.		2000 г.		2001 г.		2002 г.	
	Млрд. руб.	В % к итогу	Млрд. руб.	В % к итогу	Млрд. руб.	В % к итогу	Млрд. руб.	В % к итогу
ДОХОДЫ	1 213,6	100	2 097,7	100	2 683,7	100	3 519,2	100
В том числе								
<i>налоговые доходы</i>	1 007,5	83	1 707,6	81,4	2 345,0	87,4	3 136,8	89,1
из них:								
– налог на прибыль организаций	221	18,2	398,8	19	513,8	19,1	463,3	13,2
– налог на доходы физических лиц	117,3	9,7	174,8	8,3	255,8	9,5	358,1	10,2
– налог на добавленную стоимость	288,2	23,7	457,3	21,8	639	23,8	752,7	21,4
– акцизы	109,1	9	166,4	7,9	243,3	9,1	264,1	7,5
– налог на имущество	53,2	4,4	64,8	3,1	89,6	3,3	120,5	3,4
– платежи за пользование природными ресурсами	45,3	3,7	77,6	3,7	135,7	5,1	330,8	9,4
– налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	86,2	7,1	229,2	10,9	331,3	12,3	323,4	9,2
<i>неналоговые доходы</i>	84,7	7	135,4	6,5	198,7	7,4	266,4	7,6
из них:								
– от внешнеэкономической деятельности	36,4	3	37,4	1,8	51,5	1,9	65,4	1,9
– от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	24,1	2	72,3	3,4	115,8	4,3	160,5	4,6
– безвозмездные перечисления	15,1	1,2	1,2	0,1	-15	-0,6	-56,7	-1,6
– доходы целевых бюджетных фондов	106,3	8,8	253,5	12,1	146,7	5,5	160,3	4,6
– доходы от предпринимательской деятельности	...	...	...	...	8,3	0,3	12,4	0,4
РАСХОДЫ	1 258	100	1 960,1	100	2 419,4	100	3 422,3	100
В том числе:								
– на государственное управление и местное самоуправление	46,3	3,7	72,9	3,7	111	4,6	149	4,4
– международную деятельность	59,1	4,7	10,9	0,6	23,8	1	34,2	1
– национальную оборону	115,6	9,2	191,7	9,8	247,7	10,2	295,4	8,6
– правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	74,6	5,9	132,5	6,8	183,9	7,6	240,4	7
– промышленность, энергетику и строительство	31,4	2,5	58,5	3	237,4	9,8	324,5	9,5
– сельское хозяйство и рыболовство	35,5	2,8	55	2,8	67,4	2,8	59,8	1,7
– транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику	26,3	2,1	40,3	2,1	86,3	3,6	122,2	3,6
– охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию	5,2	0,4	8,2	0,4	10	0,4	16,0	0,5
– ЖКХ	127,3	10,1	199,8	10,2	196	8,1	221,9	6,5
– социально-культурные мероприятия	367	29,2	536,4	27,4	727,6	30,1	1356,8	39,6
– обслуживание государственного и муниципального долга	190	15,1	276,7	14,1	244,4	10,1	243,7	7,1
– расходы целевых бюджетных фондов	101,1	8	248,2	12,7	152,4	6,3	169,3	4,9
– прочие расходы	78,6	6,2	129	6,6	131,5	5,4	189,1	5,5
ПРОФИЦИТ, ДЕФИЦИТ	-44,4	х	137,6	х	264,3	х	97,0	х

Каждый субъект РФ и муниципальное образование самостоятельно устанавливают свою бюджетную систему исходя из государственного и административно-территориального устройства своей территории. Взаимосвязь элементов бюджетной системы становится ясна при анализе второго элемента бюджетного устройства РФ – принципов построения бюджетной системы.

Закон устанавливает, что бюджетное устройство в РФ основывается на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ.

Принцип единства бюджетной системы означает, что бюджеты различных уровней находятся в постоянном взаимодействии. Единство бюджетной системы обеспечивается:

- Единой правовой базой. Согласно ст. 71 Конституции РФ финансовое регулирование находится в ведении Российской Федерации.

- Едиными бюджетными классификациями, используемыми на всей территории РФ. Бюджетная классификация – это распределение доходов и расходов по группам на основе однородных признаков. Так, в России приняты предметная (отраслевая) и финансовая (деление расходов на возвратные и безвозвратные, доходов на постоянные и временные) классификации; единством формы бюджетной документации; предоставлением с одного уровня на другой необходимой информации.

- Единством денежной системы РФ. Однако единство бюджетной системы не означает единства государственного бюджета. Характер взаимосвязи элементов бюджетной системы зависит от модели управления народным хозяйством, принятой в государстве. Так, в условиях централизованного управления наиболее естественной формой является единый государственный бюджет с включением в него бюджетов всех уровней и широкими полномочиями центральных органов по расходованию средств. Децентрализация в управлении народным хозяйством, характерная для современного периода, предполагает самостоятельность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ.

Самостоятельность элементов бюджетной системы заключается в том, что каждый бюджет обладает собственными источниками доходов (закрепленные, регулирующие доходы и др.) и правом самостоятельно определять направления использования этих средств. Однако степень самостоятельности бюджетов

небезгранична и не доходит до изолированности. Взаимосвязь бюджетов выражается в наличии бюджетных прав и обязанностей у соответствующих субъектов бюджетного права по отношению к нижестоящим и вышестоящим бюджетам. Роль вышестоящих бюджетов заключается в том, что они являются своего рода гарантом финансирования минимально необходимых расходов нижестоящих территорий. Перечень минимально необходимых расходов устанавливается вышестоящим органом государственной власти. В том случае, если нижестоящий бюджет не отвечает требованиям минимальной бюджетной обеспеченности, происходит или прямое финансирование из вышестоящего бюджета, или закрепление за нижестоящим бюджетом определенных регулирующих доходов на длительный срок.

Российская Федерация устанавливает структуру и общие принципы построения бюджетной системы РФ, определяет состав доходных источников, поступающих в нижестоящие бюджеты, устанавливает общий порядок и принципы распределения доходов в бюджетной системе, принципы и основы бюджетного процесса, основы бюджетных прав субъектов и муниципальных образований. По отношению к бюджетам субъектов Российская Федерация утверждает размеры отчислений от федерального бюджета, определяет перечень минимально необходимых расходов субъектов и др.

Структуру консолидированного бюджета РФ в динамике можно проследить по данным таблицы 1.2.

Субъекты РФ участвуют в осуществлении федеральных бюджетных прав (например, в форме представительства в федеральных законодательных и исполнительных органах). По отношению к местным бюджетам субъекты РФ имеют право предоставлять и получать процентные и беспроцентные ссуды, утверждают нормативы отчислений в нижестоящие бюджеты, обеспечивают уровень доходов муниципальных образований, позволяющий финансировать их минимально необходимые расходы.

Муниципальные образования также обладают определенной бюджетной самостоятельностью. Так, они самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют местные бюджеты, обладая правом устанавливать местные налоги, самостоятельно определять направления и объем расходов. Муниципальные образования имеют право получать и предоставлять ссуды бюджетам других уровней.

Таблица 1.2

**Структура консолидированного бюджета Российской Федерации
за 1999 – 2002 годы, в %**

	1999 г.		2000 г.		2001 г.		2002 г.	
	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %
ДОХОДЫ, всего	48,2	51,8	51,5	48,5	54,7	45,3	57,4	42,6
В том числе <i>налоговые доходы</i>	50,6	49,4	56,5	43,5	62,3	37,7	64,9	35,1
из них:								
– налог на прибыль организаций	36,7	63,3	44,6	55,4	41,6	58,4	37,2	62,8
– налог на доходы физических лиц	17,1	82,9	15,7	84,3	1,1	98,9	0	100
– налог на добавленную стоимость	76,7	23,3	81,2	18,8	100	–	100	–
– акцизы	77,2	22,8	78,8	21,2	83,5	16,5	81,4	18,6
– налоги на имущество	1,3	98,7	2	98	1,7	98,3	1,2	98,8
– платежи за пользование природными ресурсами	23,4	76,6	24	76	36,6	63,4	64,8	35,2
– налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	100	0	100	0	100	0	100	0
<i>неналоговые доходы</i>	58,1	41,9	55,2	44,8	58,5	41,5	57,5	42,5
из них:								
– от внешнеэкономической деятельности	100	0	100	0	100	0	100	0
– от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	30,7	69,3	43,7	56,3	49,2	50,8	49,6	50,4
– доходы целевых бюджетных фондов	53,2	46,8	36,6	63,4	9,9	90,1	9,4	90,6
– доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	...	...	...	...	0	100	0	100
РАСХОДЫ, всего	50,5	49,5	49,9	50,1	49,8	50,2	54,9	45,1
Из них:								
– на государственное управление и местное самоуправление	32	68	34,3	65,7	37,8	62,2	37,7	62,3
– международную деятельность	100	0	100	0	100	0	100	0
– национальную оборону	100	0	100	0	100	0	100	0
– правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	74,5	25,5	79,5	20,5	81	19	79,2	20,8
– промышленность, энергетику и строительство	54,5	45,5	60	40	18,6	81,4	32,5	67,5
– сельское хозяйство и рыболовство	24,8	75,2	24,4	75,6	35,2	64,8	46,5	53,5
– транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику	3,4	96,6	4,7	95,3	43	57	37,8	62,2
– охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию	55,8	44,2	50,	50	53	47	61,9	38,1
– ЖКХ	0	100	0	100	0	100	0	100
– социально-культурные мероприятия	23,2	76,8	25	75	28,1	71,9	45,6	54,4
– обслуживание государственного и муниципального долга	85,7	14,3	93,2	6,8	94,6	5,4	94,2	5,8
– расходы целевых бюджетных фондов	55,6	44,4	39,4	60,6	9,5	90,5	8,9	91,1
ПРОФИЦИТ, ДЕФИЦИТ	115,8	-15,8	75,3	24,7	103	-3	155,3	-55,3

Однако на практике тезис о самостоятельности местных бюджетов осуществляется не всегда последовательно. Дело в том, что источники доходов, закрепленные за органами местного самоуправления, обеспечивают всего около 5% бюджетов муниципальных образований. Поэтому в основном доходная часть местного бюджета образуется из средств вышестоящих бюджетов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности. Принцип полноты бюджетной системы имеет два аспекта: в бюджетную систему, с одной стороны, должны включаться бюджеты всех государственных и муниципальных образований, существующих в Российской Федерации, а с другой – принцип полноты бюджетной системы означает требование включения в соответствующие бюджеты практически всех видов источников государственных доходов, а также отражения всех направлений расходов. Существование внебюджетных специальных фондов, специальных счетов казначейства должно быть сведено к минимуму. К сожалению, реализация принципа полноты в этом смысле еще далека от завершения.

Принцип реальности бюджетной системы относится, прежде всего, к доходной части бюджетов, которая должна обеспечиваться реальными поступлениями денежных средств в бюджет. В этом смысле особую важность приобретает налоговое законодательство РФ: бюджет должен основываться на конкретных источниках доходов, закрепленных в специальном законодательстве.

Кроме того, реальное осуществление доходной части бюджета зависит от качества прогноза социально-экономического развития страны. Немаловажное значение в этом отношении имеет и сбалансированность бюджета. Превышение расходной части над доходной должно компенсироваться дополнительными поступлениями средств (например, от выпуска в обращение государственных ценных бумаг). В противном случае должен действовать механизм чрезвычайного расходования средств.

Возможно и другое понимание принципа реальности бюджетной системы: элементы бюджетной системы и система связей между ними законодательно закреплены и существуют в реальной действительности. В этом смысле принцип реальности проводится не всегда последовательно.

Принцип гласности обеспечивается открытым обсуждением бюджетов и итогов их исполнения на сессиях представительных органов, опубликованием законов о бюджете на предстоящий год, а также отчетов об их исполнении.

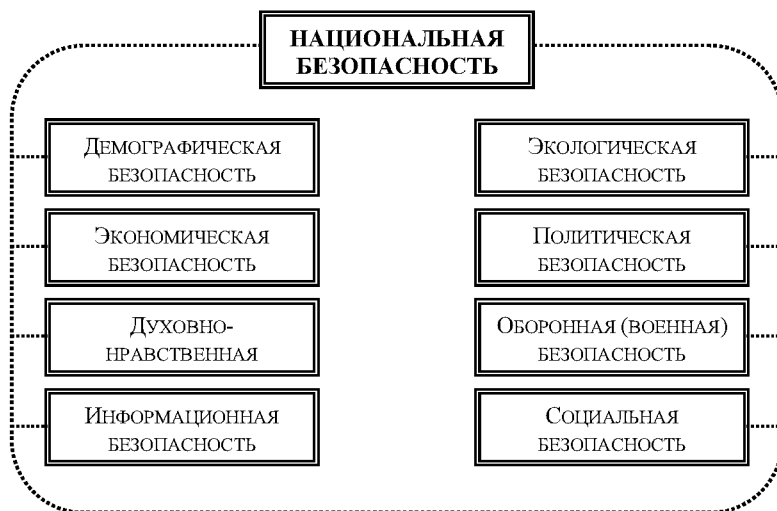
1.2. Концепции обеспечения безопасности бюджетной системы региона

Под безопасностью понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом под жизненно важными интересами понимается «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает возможности перспективного развития личности, общества и государства» [1].

В случаях, когда речь идет о стране, обществе, более часто используется понятие «национальная безопасность». В конце XX века это понятие стало занимать особое место среди общесистемных понятий, что связано с усложнением развития человечества. Применение компьютеров, высоких технологий, глобализация финансовых рынков привели к ускорению товарно-денежного обращения, увеличению масштабов перелива капитала. С одной стороны, эти процессы способствуют экономическому росту, а с другой – повышают значимость фактора риска и расширяют зону опасности не только в бизнесе, но и в функционировании государства.

Национальная безопасность означает способность противостоять воздействию внутренних и внешних деструктивных воздействий. В послании Президента РФ Федеральному собранию «О национальной безопасности» под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства».

Национальная безопасность складывается из оборонной, информационной, экологической, экономической, энергетической безопасности и т.д. (рисунок). Важнейшим элементом государственной безопасности является безопасность экономическая. Такое положение экономической безопасности обусловлено тем, что все виды безопасности так или иначе не могут быть в достаточной степени реализованы без экономического обеспечения. Во внешних отношениях решающее слово остается за военной безопасностью, во внутренних – за социальной, в отношениях с глобальной окружающей средой – за экологической. Но экономическая безопасность является определяющей в том смысле, что она служит основой всех других видов безопасности.



Структура национальной безопасности

Для безопасного существования нужны многие слагаемые экономики: развитый сектор потребительских благ и услуг, конкурентоспособность товаров на мировом рынке, отлаженный механизм экономического управления и др. Устойчивость экономики, динамизм ее развития в значительной мере способствуют стабилизации социальной сферы, сплочению различных социальных групп, слоев, этносов, преодолению деструктивных конфликтов, увеличению занятости населения, повышению качества жизни, сокращению доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Существуют различные подходы к определению термина «экономическая безопасность». Сущность наиболее распространенных из них сводится к тому, что это:

⇒ совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, отдельных индивидов, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантирующую от различного рода угроз и потерь;

⇒ состояние экономики, при котором обеспечивается устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное управление, защита экономических интересов на национальном и международном уровне;

⇒ состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность политики, достаточный оборонный потенциал даже при неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов;

⇒ состояние экономики и финансовой системы, которое позволяет человеку, обществу, народу и государству оптимально развиваться без ущерба своим целям, ценностям и интересам;

⇒ состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям;

⇒ экономические отношения между людьми и представляющими их различными институциональными организациями по поводу беспрепятственного воспроизводства экономических интересов и условий жизнедеятельности в региональной, пространственной организации хозяйственных интересов.

Л. Абалкин определяет экономическую безопасность как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию». В этом определении обратим внимание на такие параметры, как независимость, стабильность/устойчивость и способность к развитию [22].

Развитие – один из компонентов экономической безопасности. Если экономика не развивается, то у нее резко сокращаются возможности выживания, сопротивляемость и приспособляемость к внутренним и внешним угрозам. Устойчивость и безопасность – важнейшие характеристики экономики как единой системы. Устойчивость экономики отражает прочность и надежность ее элементов, вертикальных, горизонтальных и других связей внутри системы, способность выдерживать внутренние и внешние «нагрузки». Безопасность – это состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к выживанию и развитию в условиях внутренних и внешних угроз, а также действия непредсказуемых и труднопрогнозируемых факторов.

А. Архипов, А. Городецкий и Б. Михайлов [28] считают, что «экономическая безопасность – это способность экономики обеспечивать эффективное удовлетворение общественных потребностей на национальном и международном уровнях. Иными словами, экономическая безопасность представляет собой совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, индивида, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантирующую от различного рода угроз и потерь». В данном определении присутствуют все значимые компоненты безопасности, но опущено понятие жизненно важных интересов (целей).

Е. Бухвальд, Н. Гловацкая и С. Лазуренко полагают, что принятие в качестве основного критерия безопасности «лишь достижения устойчивого, динамичного и эффективного развития экономики с первоочередным решением задач повышения качества жизни не отвечает реалиям сегодняшнего дня. К тому же ориентация на такой критерий не позволяет в полной мере оценить тот ущерб и затраты ресурсов, которыми, как правило, сопровождается обеспечение безопасности в кризисной фазе развития экономики». В качестве такого критерия предполагается «минимум совокупного ущерба, наносимого обществу, экономике, человеку» [41].

Целью безопасности должно быть не удержание экономики от падения, а рост, не противодействие ее ослаблению, а содействие ее усилению. Пороговые критерии очерчивают лишь допустимые значения политики безопасности, а в качестве угроз должны рассматриваться и факторы, способствующие консервации существующего положения и препятствующие его улучшению. Данная позиция, на наш взгляд, является наиболее верной при определении условий, отвечающих требованиям экономической безопасности государства с точки зрения современного уровня развития экономики России.

В. С. Загишвили, формулируя определение экономической безопасности, рассматривал следующие элементы: 1) возможность осуществлять экономический суверенитет; 2) повышение экономической силы; 3) повышение конкурентоспособности; 4) экономический рост; 5) повышение благосостояния или качества

жизни; б) двойственная роль систем международной экономической и геоэкономической взаимозависимости, способных оказывать как положительное, так и негативное воздействие на безопасность страны. Следуя определению В.С. Загишвили, национальная экономическая безопасность – это «состояние национального хозяйства, обеспечивающее осуществление экономического суверенитета, увеличение экономической силы и повышение качества жизни в условиях требований, налагаемых участием в системе международной экономической взаимозависимости и в геоэкономической структуре, понимаемой как пространственно-силовая структура мирового хозяйства» [62].

То есть состояние экономической безопасности может быть достигнуто лишь при таком развитии экономики, которое обеспечило бы:

- защиту гражданских прав населения России, достойный уровень жизни, гарантирующий мир и спокойствие в обществе:
- эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных проблем, исходя из национальных интересов;
- эффективное влияние на социально-экономические процессы, происходящие в различных регионах Земли, и затрагивающие национальные интересы России.

Государственная стратегия в области обеспечения экономической безопасности Российской Федерации определила внешние и внутренние угрозы, а также комплекс способствующих им факторов (табл. 1.3).

Экономический рост – главная составляющая устойчивого развития страны, и поэтому реализация соответствующей эффективной национальной стратегии позволит решать вопросы обеспечения экономической безопасности и независимости страны.

Под устойчивым развитием страны, в данном случае, понимается такое развитие, которое обеспечивает социальную стабильность общества и экономическую эффективность. Оно может считаться достигнутым тогда и только тогда, когда одновременно выполняются несколько условий:

1. Постоянный и соразмерный экономический рост, причем не как простое увеличение производства реального ВВП в целом или на душу населения, а вызванный научно-техническим прогрессом и соответствующими структурными изменениями в национальной экономике.

Угрозы экономической безопасности и факторы, их обуславливающие

Угрозы экономической безопасности	Факторы, обуславливающие угрозу
Неэффективная, деформированная структура экономики	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ресурсно-сырьевая направленность экономики, высокий уровень ее монополизации ▪ низкая конкурентоспособность большинства видов продукции ▪ деградация производственного, научно-технического, кадрового потенциала ▪ спад производства и потеря внутреннего и внешнего рынков наукоемкой продукции ▪ слабая защищенность отечественных производителей ▪ резкое усиление позиций иностранных производителей на внутреннем рынке ▪ высокий внешний и внутренний долг
Увеличивающаяся имущественная дифференциация населения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ расслоение общества, увеличение доли бедных слоев населения ▪ рост безработицы ▪ невыплата зарплаты ▪ остановки предприятий
Возрастающая неравномерность социально-экономического развития регионов	<ul style="list-style-type: none"> ▪ объективно существующие различия в уровне развития регионов, наличие депрессивных, отсталых в экономическом отношении районов ▪ нарушение производственно-технологических связей между предприятиями ▪ увеличение разрыва в уровне производства национального дохода на душу населения между субъектами РФ
Криминализация общества и экономики	<ul style="list-style-type: none"> ▪ рост преступности ▪ проникновение криминала во власть и их сращивание ▪ ослабление системы государственного контроля на внутреннем финансовом рынке, в сфере приватизации, торговли, экспортно-импортных операций

2. Экономическая стабильность, что подразумевает стабильность цен и покупательной способности национальной валюты, низкие уровни инфляции и бюджетного дефицита.

3. Внешнеэкономическое равновесие, т.е. поддержание положительного платежного баланса страны, предупреждение чрезмерно отрицательного сальдо внешней торговли, поддержание в приемлемых рамках внешнего долга страны.

4. Экономическая справедливость, под которой понимается не только обеспечение всех граждан материальными благами и услугами в объемах, гарантированных конституцией страны, но и создание равных экономических условий для всех хозяйствующих субъектов, развитие рыночной конкуренции и регулирование деятельности монополистов.

Критерием экономической безопасности государства служит степень соответствия проводимой экономической политики выбранной стратегии развития национальной экономики, степень доверия к ней как со стороны населения, так и международных организаций. Данный критерий должен быть охарактеризован целостной системой индикаторов экономической безопасности, которая отражает отдельные частные аспекты этой проблемы.

В этом отношении можно выделить несколько групп индикаторов экономической безопасности:

➤ Экономические индикаторы, которые служат для характеристики сложившихся тенденций развития отечественной экономики: темпы экономического роста отдельных отраслей производств, структура ВВП в целом и отдельных секторов экономики, производство и потребление отдельных видов продуктов и услуг, эффективность использования производственных ресурсов и т.п.

➤ Социальные индикаторы, отражающие уровень социального развития общества.

➤ Финансовые индикаторы, характеризующие тенденции развития денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, их соответствие требованиям экономической безопасности.

Однако до настоящего времени не разработаны интегральные показатели экономической безопасности, которые могли бы дать количественную оценку уровня экономической безопасности в целом. Для их построения потребуется разработать методы «свертывания» отдельных частных показателей таким образом, чтобы была учтена как внутрифакторная, так и межфакторная динамика взаимодействия факторов экономической безопасности. Эта работа основана на межстрановом (межрегиональном) сопоставительном анализе и формировании сопоставимых комплексных показателей экономической безопасности, специальных методов оценки эффективности мер, направленных на предотвращение или снижение последствий от воздействия возможных угроз.

В методическом плане представляет интерес определение пороговых значений индикаторов экономической безопасности, близость к которым сигнализирует о приближении страны к кризисному состоянию. Здесь можно отметить, что в западной экономической литературе отсутствуют как само понятие, так и пороговые значения индикаторов экономической безопасности. Впервые эти термины ввели в научный обиход российские экономисты.

Наиболее широкое распространение, в том числе и в официальных документах (в частности, в документах Совета Федерации РФ), получили показатели экономической безопасности, подготовленные *С. Глазьевым* (табл. 1.4).

Показатели экономической безопасности государства

Показатель	Пороговые значения	Фактическое состояние	Соотношение фактического и порогового значений*
1. Объем валового внутреннего продукта, в %			
– в целом от среднего по "семерке"	75	29	0,39
– на душу населения от среднего по "семерке"	50	19	0,38
– на душу населения от среднемирового	100	25	0,25
2. Доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности, в %	70	50	0,71
3. Доля в промышленном производстве машиностроения, в %	20	17	0,085
4. Объемы инвестиций, в % к ВВП	25	16	0,64
5. Расходы на научные исследования, в % к ВВП	2	0,7	0,32
6. Доля новых видов продукции в объеме выпускаемой продукции машиностроения, в %	6	2,6	0,43
7. Доля в населении людей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, в %	7	20	0,29
8. Продолжительность жизни населения, лет	70	65	0,93
9. Разрыв между доходами 10 самых высокодоходных групп и 10 самых низкодоходных групп, раз	8	12,8	0,63
10. Уровень преступности (количество преступлений на 100 тыс. нас.)	5 000	6 000	0,83
11. Уровень безработицы по методологии МОТ, в %	7	9,3	0,75
12. Уровень инфляции за год, в %	20	22	1,10
13. Объем внутреннего долга, в % к ВВП за сопоставимый период времени	20	21	0,9
14. Текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга, в % к налоговым поступлениям бюджета	25	>100	0,25
15. Объем внешнего долга, в % к ВВП	25	28	0,90
16. Доля внешних заимствований в покрытии дефицита бюджета, в %	30	48	0,63
17. Дефицит бюджета, в % к ВВП**	5	3,5	1,40
18. Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте, в %	10	50	0,20
19. Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей, в %	25	100	0,25
20. Денежная масса (M2), в % к ВВП	50	12	0,24
21. Доля импорта во внутреннем потреблении, всего, в %	30	53	0,56
– в том числе продовольствия	25	30	0,83
22. Дифференциация субъектов РФ по прожиточному минимуму, раз	1,5	5	0,30

* Соотношение фактического и порогового значений нормировано по отношению к пороговому значению, которое принимается за единицу. При этом оно рассчитывается как отношение фактического к пороговому, если желательно увеличение соответствующего показателя экономической безопасности, и – наоборот, если желательно его снижение.

** Жирным шрифтом выделен показатель, его величина удовлетворяет заданным критериям.

Согласно представленным данным, по подавляющему большинству показателей Россия в последнее время находится за пределами предложенных ученым пороговых значений экономической безопасности. Лишь величина дефицита бюджета в процентах к ВВП удовлетворяет этим критериям. Поэтому вывод о «критической черте», за которой оказалась Россия, на первый взгляд кажется вполне обоснованным, что нашло отражение и в названии одного из материалов упомянутого автора.

Тем не менее, более пристальное ознакомление с данными таблицы 1.4 заставляет усомниться в пригодности их применения для анализа каких бы то ни было экономических проблем, поскольку данные о фактическом состоянии российской экономики и общества в подавляющем большинстве случаев не только не совпадают с данными официальной российской статистики, но и довольно существенно отличаются от них. По этой и ряду других причин система критериев экономической безопасности, предложенная С. Глазьевым, многими отечественными экономистами в свое время была признана непригодной для использования при анализе экономической безопасности России [67].

Однако следует отметить, что отдельные ее элементы применялись отечественными экономистами, изучающими проблематику оценок состояния российской экономики.

В частности, Институтом экономического анализа под руководством А.Н. Илларионова был предложен перечень показателей для оценки уровня экономической безопасности государства. По мнению специалистов Института, важнейшим фактором, в значительной степени обуславливающим многие экономические и социальные характеристики страны, является уровень ее экономического развития, определяемый, как правило, величиной производимого валового внутреннего продукта на душу населения.

Следовательно, экономический рост, характеризующийся величиной темпов прироста (падения) валового внутреннего продукта на душу населения, представляет собой важнейший показатель экономической безопасности (небезопасности) страны.

Один из наиболее важных факторов, влияющих на темпы экономического роста и, следовательно, обуславливающих состояние экономической безопасности, – экономическая политика.

Межстрановые различия в проводимой экономической политике в большой степени могут быть сведены к различиям в масштабах участия государства в экономической жизни. Основными направлениями экономической политики государства выступают:

- государственное предпринимательство;
- бюджетная политика;
- денежная политика;
- валютная политика;
- внешнеторговая политика.

Поэтому направления экономической политики государства выступают определяющими факторами экономической безопасности страны, а количественные характеристики государственной деятельности – показателями ее экономической безопасности. Усиление активности государства, как правило, ведет к снижению темпов экономического роста, а следовательно, и к снижению уровня экономической безопасности страны. Обеспечение более высокого уровня экономической безопасности возможно лишь при сокращении масштабов вмешательства государства в экономическую жизнь.

Важнейшим элементом экономической безопасности страны в современных условиях, по мнению большинства ученых-экономистов, является финансовая безопасность. Это обусловлено тем, что в современных условиях воздействие геофинансов, мировых финансовых систем на отдельно взятое государство переходит на качественно иной уровень. Как отмечает *Ю.М. Осипов* [112], с учетом господствующего положения, занимаемого финансовой составляющей в современной экономике, мы вправе характеризовать последнюю как экономику, управляемую в основе своей финансовым образом, через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. А глобализм, демонстрируемый в настоящее время экономической цивилизацией, как раз и создает условия для установления особой финансовой власти, которая посредством владения мировыми деньгами и распоряжения стоимостью, управления финансовыми потоками позволяет воздействовать как на все мировое хозяйственное пространство, так и на отдельные

государства. Среди аспектов влияния геофинансов на отдельную систему-страну можно назвать валютный курс, размер государственного бюджета, платежного баланса, государственного долга, учетной ставки и т.д. По мнению Э. Кочетова и Г. Петровой, «существование нового содержания финансовых потоков состоит в том, что они, с одной стороны, оторваны от воспроизводственных циклов (уход в виртуальное геофинансовое пространство), с другой стороны, они наполняют новым содержанием меновую стоимость. В этой ситуации углубление процесса отхода от эквивалентного обмена и перелив финансовых потоков в спекулятивный капитал формируют новейшую историко-экономическую ситуацию, когда финансовый менеджмент и финансовое право (как часть финансового управления) получают новейшую функцию регулирования мировых денежных потоков» [75].

В то же время следует отметить еще одну особенность, а точнее – угрозу кризиса современной мировой финансовой системы. Так, по расчетам ряда известных экспертов, специалистов в области экономики и финансов, мир стоит на пороге глобального и крупнейшего (со времен 1929 – 1933 гг.) финансового кризиса, результатом которого будут застой и упадок мировой экономики. Многие экономисты считают, что кризис начнется в США, а уже оттуда распространится по всему миру. Среди причин кризиса называются «перегрев» фондового рынка, рост внешней задолженности США и другие причины. Некоторые специалисты в качестве основной причины потенциального мирового финансового кризиса видят диспропорции между новыми и традиционными секторами экономики США: в последних неуклонно падает рентабельность, а инвестиции уходят в новые сектора, которые пока не дают отдачи. Для кризиса есть вполне закономерные основания: анализ волн Кондратьева, показывающих цикличность экономического развития, свидетельствует о кризисных явлениях, наблюдавшихся в период 2000 – 2003 гг. Если кризис все-таки разразится, то сильнее всего он поразит слабые в финансово-экономическом отношении страны, среди которых находится и Россия. Наше государство должно предусмотреть системы предупреждения кризиса, максимально смягчающие его

колоссальные системные негативные последствия. Все вышеперечисленные моменты позволяют оценить степень важности финансовой безопасности в развитии российского государства.

Финансовая безопасность государства – основное условие его способности осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами. Финансовая безопасность государства состоит в способности его органов:

- ⇒ обеспечивать устойчивость экономического развития государства;

- ⇒ обеспечивать устойчивость платежно-расчетной системы и основных финансово-экономических параметров;

- ⇒ нейтрализовывать воздействие мировых финансовых кризисов и преднамеренных действий мировых факторов (государств ТНК, субгосударственных группировок и др.), теневых (кланово-корпоративных, мондиалистских, мафиозных и др.) структур на национальную экономическую и социально-политическую систему;

- ⇒ предотвращать крупномасштабную утечку капиталов за границу, «бегство» капитала из реального сектора экономики;

- ⇒ предотвращать конфликты между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы;

- ⇒ наиболее оптимально для экономики страны привлекать и использовать средства иностранных заимствований;

- ⇒ предотвращать преступления и административные правонарушения в финансовых правоотношениях (в том числе легализацию – отмывание – доходов, полученных преступным путем).

Все перечисленное также можно представить как некоторые задачи, которые должны решать органы государственной власти и управления в целях обеспечения безопасного и эффективного функционирования не только элементов финансовой системы государства, но и всех взаимосвязанных с ней звеньев государственного управления.

Как сказано в вышеуказанной Государственной стратегии экономической безопасности, «устойчивость финансовой системы

определяется уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков, рынка ценных бумаг, снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности».

Необходимо отметить, что в принятой Государственной стратегии экономической безопасности недостаточно освещены ее финансовые аспекты. Между тем, по мнению экспертов по международным финансам, финансы являются одним из каналов проникновения, позволяющим контролировать извне страну-должника. Внешний контроль может быстро распространиться на все стороны экономической, а затем и социальной жизни. И чем больше у государства возможностей контролировать пространство финансов в границах деятельности государства, тем увереннее можно говорить о существовании (продолжении) традиционных суверенных прерогатив государства и, следовательно, его особого пространства. Использование в международных отношениях экономической и, особенно, финансовой мощи позволяет обеспечить столь же насильственное проникновение в страну-соперницу, как это можно сделать при помощи военной мощи [39].

Угрозы финансовой безопасности России можно подразделить на внутренние и внешние. Внутренние угрозы порождаются в основном неадекватной финансово-экономической политикой, элементарными просчетами органов власти и управления, ошибками, злоупотреблениями и другими отклонениями (бесхозяйственность, волокита, разнообразные экономические преступления и т.д.) в управлении финансовой системой государства.

К основным внутренним угрозам финансовой безопасности государства следует прежде всего отнести:

➤ сокращение используемой ресурсной основы в финансово-кредитной сфере деятельности для выхода из экономического кризиса и успешного проведения дальнейших реформ;

- дезорганизацию финансово-кредитной системы и ослабление ее регулирующих функций в сферах формирования и исполнения бюджета, целенаправленного инвестирования приоритетных отраслей экономики, борьбы с инфляцией, предотвращения утечки капиталов за рубеж и создания предпосылок для развития российского предпринимательства;
- низкий уровень социальной ориентированности экономики, падение платежеспособности населения, сужение внутреннего финансового рынка, сокращение роли внутренних социально-экономических стимуляторов экономического роста;
- криминализацию экономических отношений, высокий уровень экономической преступности, коррупции;
- рост финансовых потерь в результате увеличения масштабов и углубления социальной напряженности в сфере экономических отношений.

Особую роль в современных условиях играют внешние угрозы. Среди основных причин возникновения внешних угроз финансовой безопасности России, по нашему мнению, следует выделить следующие:

- нарушение национальных приоритетов в финансовой области из-за продвижения иностранными партнерами выгодных им экономических проектов и финансовых программ;
- формирование иностранными партнерами такой структуры внешнеэкономических связей с Россией, когда последняя постепенно превращается в их сырьевой придаток;
- противодействие равноправному участию России в международных структурах кредитно-финансового регулирования;
- внешняя финансовая задолженность России, усиление ее зависимости от иностранных кредитов; превышение внешним долгом критического уровня, допустимого для суверенного государства;
- криминализация некоторых видов внешнеэкономических связей с Россией, неконтролируемый вывоз капиталов;
- чрезмерная зависимость национальных экономик (в частности, бюджетного сектора) от иностранного краткосрочного спекулятивного капитала, делающая их финансовые системы чрезвычайно уязвимыми;

- глобальное нарастание неустойчивости мировой финансовой системы, возникновение угрожающих кризисных тенденций, неспособность современных финансовых институтов (в том числе международных) эффективно их контролировать.

Проблема экономической безопасности имеет чрезвычайно важный аспект – обеспечение эффективного управления при проведении региональной политики. Практически все регионы России имеют множество острых и сложных проблем – экономических, социальных, этнополитических, экологических, в большей или меньшей степени затронутых кризисными явлениями. К важнейшим из них можно отнести экономическую реинтеграцию регионов, состояние транспортного комплекса, региональный монополизм, региональные экономические кризисы и др. Особое значение приобретают проблемы, связанные с формированием новых рыночных отношений.

Регионы должны самостоятельно решать вопросы освоения и использования природных ресурсов, развития торговли, сферы услуг, инфраструктуры регионального и локального значения, использования недвижимости, поддержания правопорядка, развития специальных форм культуры, образования и здравоохранения. При этом необходимо сохранить единое военно-политическое и социально-экономическое пространство, обеспечивающее беспрепятственное перемещение товаров, сырья, трудовых ресурсов [57].

Все вышеперечисленные вопросы можно решить лишь при помощи финансовых средств. Финансовая сфера – это ключевое звено региональной экономики. Некоторые ученые сравнивают ее с кровеносно-сосудистой системой человеческого организма.

Финансовая безопасность, как одна из составляющих экономической безопасности, также является проблемой многоуровневой: финансовую безопасность можно рассматривать не только применительно к стране в целом, но и на уровне предприятия, отрасли, региона.

Финансовые ресурсы региона формируются из четырех крупных блоков: 1) государственные финансы; 2) финансы предприятий и организаций; 3) денежные средства кредитно-банковской

сферы; 4) денежные средства населения. Наиболее важными блоками финансовой системы являются государственные финансы и финансы предприятий [35].

Государственные финансы подразделяются на три основных вида: бюджетные средства, внебюджетные средства, финансы государственных и муниципальных предприятий. Их функционирование в жизненной действительности переплетается.

Бюджетные средства охватывают комплекс отношений между фискальными органами региона, налогоплательщиками и бюджетополучателями, но далеко не исчерпывают всего объема финансовых ресурсов, контролируемых органами государственного и муниципального управления. Значительная часть средств аккумулируется во внебюджетных фондах и на счетах внебюджетных средств. Без их учета невозможно взвешенно оценить объем финансовых ресурсов, обращающихся в государственном и муниципальном секторе региональной экономики в целом.

В данном исследовании рассматриваются общественные финансы региона, к которым относят часть финансовых ресурсов региона, ограниченную рамками бюджетных и внебюджетных средств, а также финансы государственных и муниципальных предприятий. Соответственно, общественными финансами страны будет являться совокупность средств бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, государственных и муниципальных предприятий на территории государства.

Если финансовую безопасность страны можно охарактеризовать как составную часть экономической безопасности, основанной на независимости, эффективности и конкурентоспособности финансово-кредитной системы России, выраженной через систему критериев и показателей ее состояния, характеризующих сбалансированность финансов, достаточную ликвидность активов и наличие необходимых денежных, валютных и других резервов, то понятие «обеспечение финансово-бюджетной безопасности региона» можно сформулировать следующим образом. Обеспечение бюджетной безопасности региона – это деятельность региональных органов государственной власти, направленная на поддержание финансовой стабильности и финансовой

устойчивости, выражающихся сбалансированностью бюджетной системы региона, достаточной ликвидностью ее активов и наличием необходимых денежных, валютных и других резервов.

Однако, принимая во внимание определение экономической безопасности, данное *Л. Абалкиным* (из которого следует, что безопасная экономическая ситуация должна характеризоваться не только стабильностью и устойчивостью, но и способностью к постоянному обновлению и совершенствованию), необходимо внести дополнение в определение, сформулированное нами выше.

Итак, представим собственное определение бюджетной безопасности региона.

Бюджетная безопасность региона – это состояние бюджетной системы региона, характеризующееся сбалансированностью, высоким уровнем ликвидности активов и наличием денежных, валютных и других резервов, способных обеспечить не только стабильность региональной экономики, но и устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов региона.

Различие понятий «финансовая система региона» и «бюджетная система региона», по нашему мнению, заключается в их масштабности: если финансовая система региона охватывает весь спектр отношений по трансформации совокупных денежных ресурсов на территории региона, то бюджетная система характеризует только ту часть финансовой системы, которая предназначена для формирования и использования государственных денежных фондов.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Необходимо отметить, что связь между уровнями финансовой безопасности региона и государства неоднозначна. Низкому

уровню финансовой безопасности регионов может соответствовать как низкий, так и высокий уровень финансовой безопасности государства. Аналогично: высокий уровень финансовой безопасности региона может быть реализован на фоне как низкого, так и высокого уровней финансовой безопасности государства.

Сущность финансовой безопасности, подобно сущности экономической безопасности, реализуется в системе критериев и показателей. Критерий финансово-бюджетной безопасности – это оценка состояния финансовой системы с точки зрения важнейших процессов, отражающих сущность финансовой безопасности. Критериальная оценка безопасности включает в себя оценку сбалансированности бюджетной системы региона, оценку ликвидности ее активов, оценку долговой нагрузки бюджетной системы.

Специалистами разработано несколько систем показателей – индикаторов финансовой безопасности. Так, *С. Глазьев* дает характеристику финансовой безопасности с помощью следующих показателей (см. табл. 1.4):

1. Объем внутреннего долга, в % к ВВП за сопоставимый период времени.
2. Текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга, в % к налоговым поступлениям бюджета.
3. Объем внешнего долга, в % к ВВП.
4. Доля дефицита бюджета, в % к ВВП.
5. Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте.
6. Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей.
7. Денежная масса (M2), в % к ВВП.

В составе показателей финансовой безопасности, разработанных *В. Сенчаговым*, встречается еще один показатель – «доля расходов на обслуживание государственного долга (в процентах к общей сумме расходов федерального бюджета)» [128].

Однако показатели финансовой безопасности *С. Глазьева* и *В. Сенчагова* относятся к финансовой безопасности региона в целом, в то время как разработанная *Т. Агаповой* [23] методика мониторинга экономической безопасности региона содержит

восемь групп показателей, в одной из которых собраны показатели устойчивости финансовой системы региона. Это такие показатели, как:

1. Дефицит консолидированного бюджета, в % к ВРП.
2. Доходная часть консолидированного бюджета (фактическое исполнение), в % к ВРП.
3. Расходная часть консолидированного бюджета, в % к ВРП.
4. Индекс потребительских цен, конец периода к декабрю предыдущего года, %.
5. Денежная масса, в % к ВРП.
6. Объем внутреннего долга, в % к ВРП.
7. Объем внешнего долга, в % к ВРП.
8. Объем иностранной валюты в наличной форме, в % к объему наличных рублей.

Как для экономической, так и бюджетной безопасности важное значение имеют не столько сами показатели, сколько их пороговые значения. Пороговые значения – это предельные величины, несоблюдение которых препятствует нормальному ходу развития процесса, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в области бюджетной безопасности.

Наивысшая степень безопасности достигается при условии, что весь комплекс показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим.

Наряду с методикой мониторинга экономической безопасности региона Т. Агаповой разработаны и пороговые значения предлагаемой системы показателей экономической безопасности Вологодской области [23].

Оценка пороговых значений проводилась на основании комплекса мероприятий, который включал:

- анализ динамики, расчет трендовых параметров и прогнозирование основных социально-экономических показателей, выбранных в качестве характеристики экономической безопасности региона;
- социологический опрос высококвалифицированных специалистов, обобщение результатов экспертных оценок;

- расчет социально-экономических характеристик пороговых значений исходя из оптимальной, с точки зрения демографии, продолжительности жизни населения области;
- обобщение результатов анализа, систематизация и определение пороговых значений предлагаемой системы показателей экономической безопасности.

Однако из-за недостаточности и недоступности некоторой информации группа показателей, отражающих безопасность бюджетной системы региона, содержит лишь два показателя (табл. 1.5).

Таблица 1.5

**Показатели устойчивости бюджетной системы России
и Вологодской области в 1999 году**

Показатель	Россия		Вологодская область	
	Пороговое значение	Фактическое значение	Пороговое значение	Фактическое значение
Дефицит консолидированного бюджета, в % к ВРП	5	0,01	3,5	4,5
Индекс потребительских цен, конец периода к декабрю предыдущего года, в %	...	136,5	140	136,9

Естественный порядок шагов по обеспечению финансово-бюджетной безопасности представляет собой следующую последовательность: идентификация угрозы, разработка мер по ее преодолению и осуществление мер. Все это является предметом дальнейшего рассмотрения.

ГЛАВА 2

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

2.1. Критерии и показатели бюджетной безопасности региона

Поскольку экономика России представляет собой сложную систему, то в ней можно выделить иерархию подсистем. Главной подсистемой является производственная. К одной из важнейших подсистем относится и кредитно-финансовая, без которой не может нормально функционировать ни одна модель экономики.

Суть финансовой безопасности с точки зрения системного подхода заключается в том, чтобы не разрушались межсистемные связи, чтобы каждая из подсистем существовала и развивалась с учетом общих интересов, а не изолированно от них. Обеспечивать условия такого развития должны соответствующие федеральные и региональные государственные органы, поддерживающие экономику и, соответственно, финансовую безопасность через систему правовых, организационных, политических и иных мер.

Одним из наиболее важных блоков финансовых ресурсов региона являются бюджетные средства. Так, по сводному финансовому балансу области за 1999 год общая сумма доходов предприятий, организаций и других хозяйствующих субъектов составляла 24,7 млрд. руб., а сумма всех доходов консолидированного бюджета – 9,9 млрд. руб., то есть доля бюджетных средств в финансовых ресурсах региона равнялась 40%. Однако для объективной и качественной оценки уровня безопасности бюджетной системы требуется рассматривать ее во взаимосвязи с другими элементами экономической системы, поскольку все они находятся во взаимодействии, оказывая друг на друга то или иное влияние. Поэтому для выявления угроз безопасности бюджетной системы региона представляется необходимым проведение анализа состояния важнейших составляющих экономической системы региона. Предлагаемые направления можно разделить на две группы:

- оценка состояния бюджетной системы региона;
- определение характера и степени влияния различных экономических факторов на безопасность бюджетной системы региона.

Оценку состояния бюджетной системы региона целесообразно производить по четырем направлениям:

- 1) состояние системы бюджетов;
- 2) состояние долговой нагрузки системы;
- 3) состояние межбюджетных отношений в регионе;
- 4) состояние налоговой базы.

Современные научные разработки содержат большое количество рекомендаций по выбору индикаторов состояния бюджетов различных уровней и бюджетной системы в целом, а также процесса их взаимоотношений. Однако для того чтобы обеспечивалась возможность оперативного контроля и формирования управленческих решений, информационная система должна быть не излишне громоздкой и, по возможности, включать в себя наиболее важные индикаторы.

Следует отметить, что в ходе реализации проекта МБРР «Реформирование региональных финансов» экспертами предложены как направления, так и конкретные индикаторы для оценки состояния системы общественных финансов регионов – участников программы. Наибольший интерес представляют те из них, которые применяются для оценки платежеспособности субъектов Федерации. Их краткое описание приведено в таблице 2.1.

Данная система показателей представляется достаточно полной и информативной для оценки платежеспособности субъекта Федерации с точки зрения центра. Однако, на наш взгляд, при проведении диагностики состояния региональной бюджетной системы необходим более развернутый аналитический аппарат, который в перспективе мог бы быть пригодным не только для оценки текущего состояния системы, но и для выявления угроз ее безопасности и их предотвращения.

Поэтому при разработке критериев и параметров, отвечающих требованиям безопасности региональной бюджетной системы, упомянутые выше направления должны быть несколько расширены и дополнены рядом индикаторов.

1. Бюджет:

1.1. Структура бюджетной системы региона. Структурные индикаторы данного направления предназначены главным образом для отслеживания текущего состояния региональной бюджетной системы, ее сбалансированности, ликвидности.

Таблица 2.1

Направления и индикаторы оценки платежеспособности субъектов Федерации, применяемые Министерством финансов РФ

Наименование направления	Наименование индикатора
Долговая нагрузка	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отношение полного долга субъекта Федерации к сумме налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации 2. Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к доходам всего бюджета субъекта Федерации в денежной форме за вычетом обязательных текущих расходов (зарплата, начисления, трансферты) в денежной форме 3. Доля внешнего долга субъекта Федерации в структуре полного долга субъекта Федерации 4. Отношение кредиторской задолженности бюджета субъекта Федерации, погашаемой в денежной форме к всего доходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме
Бюджет	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отношение совокупного дефицита* бюджета субъекта Федерации к всего доходам бюджета субъекта Федерации 2. Отношение денежных поступлений в структуре всего доходов бюджета субъекта Федерации к обязательным текущим расходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме
Зависимость от межбюджетных отношений	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации в структуре всего доходов бюджета субъекта Федерации 2. Доля федеральных регулирующих налогов (НДС, акцизы, подоходный налог) в структуре налоговых доходов бюджета субъекта Федерации 3. Доля трансфертов в структуре финансовой помощи из федерального бюджета
Диверсификация и качество налоговой базы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля налоговых поступлений от пяти крупнейших налогоплательщиков в структуре налоговых доходов бюджета субъекта Федерации 2. Доля денежных средств в структуре налоговых поступлений от 5 крупнейших налогоплательщиков бюджета субъекта Федерации

* Совокупный дефицит бюджета = («все расходы» – «все доходы») + прирост кредиторской задолженности в отчетном периоде.

- Бюджетная обеспеченность населения, руб./чел.

Обеспечение условий, необходимых для функционирования системы общественных услуг, повышения качества жизни населения, является одной из основных задач государства, которые выполняются с помощью средств бюджета. С этой точки зрения представляется целесообразной оценка общего объема финансовых ресурсов в расчете на одного жителя области.

- Отношение полного дефицита системы к объему совокупных доходов, %.

Один из ключевых моментов при оценке состояния бюджетной системы – оценка ее сбалансированности. Особенно важное значение она имеет при планировании доходов и расходов системы на очередной финансовый год. При этом оценка

сбалансированности путем обычного сопоставления доходов и расходов получается далеко не самая эффективная, поскольку без учета состояния кредиторской задолженности не дает представления о размерах реального дефицита региональных финансов. Индикатор характеризует реальный дефицит, который был профинансирован за счет заемных средств, снижения остатка денежных средств или прироста кредиторской задолженности. Чем больше значение показателя, тем хуже финансовое состояние региональной бюджетной системы. При этом профицит бюджета при наличии кредиторской задолженности может привести к тому, что значение индикатора будет отрицательным. Однако такое состояние системы также не следует считать полностью сбалансированным, поскольку в данном случае следует говорить о недообеспечении реальных финансовых потребностей региона. Поэтому для более объективной оценки сбалансированности следует рассматривать модуль значения данного индикатора.

Полная сбалансированность системы наступает, когда произведенные расходы не приводят к возникновению дефицита или кредиторской задолженности.

1.2. Динамика основных бюджетных показателей. Ретроспективный анализ динамики бюджетных показателей должен послужить базой при составлении прогнозных оценок состояния системы в перспективе.

- Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду, %.
- Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду, %.
- Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду, %.

Цель использования данных показателей – сопоставление тенденций, сложившихся в развитии экономики Вологодской области с тенденциями в функционировании бюджетной системы региона и выявление угроз ее сбалансированности.

2. Межбюджетные отношения:

2.1. Взаимоотношения с федеральным бюджетом.

- Доля собственных доходов в доходной части, %.

Индикатор, отражающий зависимость региональной бюджетной системы от федерального центра. Параллельно с использованием данного показателя предполагается анализ изменений в нормативах отчислений от регулирующих налогов и выявление наиболее оптимального с точки зрения безопасности бюджетной системы варианта их распределения между центром и областью. С этой же целью предлагается включить в систему следующий индикатор:

- Доля налоговых доходов, собранных на территории региона, поступивших в федеральный бюджет, %.

Сопоставление долей налоговых доходов, сформированных на территории области и распределенных между регионом и центром, также может предоставить возможность для предложения более оптимального способа вертикального распределения финансовых ресурсов.

- Доля «наведенных расходов» в расходной части бюджета, %.

Данный индикатор отражает степень влияния решений о передаче с федерального на субфедеральный уровень расходных полномочий, которые приводят к дисбалансу доходов и расходов в региональной бюджетной системе.

2.2. Межбюджетные отношения в регионе. Особое внимание в данном направлении предполагается уделить межбюджетным отношениям внутри региона, как одному из существенных факторов общей сбалансированности бюджетной системы. Имеется в виду прежде всего эффективность способов распределения между муниципалитетами финансовой помощи, направленной на выравнивание их по уровню бюджетной обеспеченности населения.

- Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов, раз.

Показатель соотношения наибольшего и наименьшего среди муниципалитетов уровня бюджетной обеспеченности населения свидетельствует о качестве межбюджетных отношений с точки зрения обеспечения равных на всей территории региона условий для доступа населения к тем или иным бюджетным услугам. Чем выше значение индикатора, тем ниже выравнивающий эффект распределения финансовой помощи местным бюджетам.

- Соответствие финансовой помощи и налоговых усилий муниципальных бюджетов.

В вопросах формирования доходной части муниципальные бюджеты Вологодской области прилагают далеко не равные усилия к мобилизации необходимого уровня собственных доходов, зачастую получая значительные объемы финансовой помощи из областного бюджета. Поэтому для оценки состояния межбюджетных отношений в регионе необходимо определить, насколько уровень собственных доходов отдельных муниципальных бюджетов соответствует финансовой помощи, выделяемой из регионального бюджета. При этом увеличение количества территорий, которые в недостаточной степени используют собственную налоговую базу, можно считать одной из внутренних угроз сбалансированности всей бюджетной системы.

- Показатель сбалансированности распределения полномочий между уровнями бюджетной системы в регионе.

Серьезной проблемой системы межбюджетных отношений в настоящее время, как уже говорилось, является несоответствие в распределении доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. При этом наблюдается тенденция к переносу на нижестоящий уровень расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими доходными источниками. В этой связи при оценке состояния межбюджетных отношений в Вологодской области на протяжении исследуемого периода представляется целесообразным проследить за соотношением долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета региона. При сбалансированном состоянии межбюджетных отношений эти доли должны быть приблизительно одинаковыми. Таким образом, чем ближе значение индикатора к единице, тем более сбалансированным следует признать состояние межбюджетных отношений в регионе.

3. Долговая нагрузка

Данное направление в упомянутой выше системе индикаторов Министерства финансов РФ представлено наиболее широко, в связи с этим можно принять за основу предлагаемый набор показателей с детализацией по отдельным направлениям задолженности:

- Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к всего доходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме за вычетом обязательных текущих расходов (зарплата, начисления, трансферты), %.

Данный индикатор позволяет оценить, как соотносятся выплаты по всем долговым обязательствам региональной администрации в текущем году и «резервы ликвидности», т.е. денежные доходы регионального бюджета после исполнения обязательных денежных расходов. Чем выше значение индикатора, тем, при прочих равных условиях, ниже платежеспособность региональной администрации.

- Отношение просроченной кредиторской задолженности к совокупному объему доходов, %.

Данный индикатор позволяет сравнить объем кредиторской задолженности по заработной плате, начислениям и трансфертам с объемом доходов регионального бюджета, получаемых в «живых деньгах». Чем выше значение индикатора, тем ниже платежеспособность региональной администрации.

4. Диверсификация и качество налоговой базы:

- Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета, %.

- Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный бюджет по сравнению со средними по региону, %.

- Объем налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот (в территориальном и отраслевом разрезе)

- Коэффициент налоговых усилий (отношение объема налоговых доходов к налоговому потенциалу, %).

- Отношение недоимки по налогам и сборам к объему собственных доходов, %.

Индикаторы этого направления предназначены, с одной стороны, для отслеживания тенденций в формировании доходной части бюджетной системы, а с другой – для выявления потенциальных возможностей для ее увеличения за счет изменений в бюджетно-налоговой политике региональных и местных властей.

2.2. Инструментальные приемы оценки состояния безопасности региональной бюджетной системы

Как было сказано выше, оценку состояния бюджетной системы региона целесообразно проводить по четырем направлениям. Их использование предполагает получение количественных оценок по каждому из них и сводной оценки состояния бюджетной системы с учетом значимости каждого направления, выраженной соответствующими весовыми коэффициентами¹.

Направление	Вес
1. Состояние системы бюджетов	0,3
2. Состояние долговой нагрузки системы	0,4
3. Состояние межбюджетных отношений в регионе	0,2
4. Состояние налоговой базы	0,1

Процесс выявления угроз безопасности бюджетной системы региона, кроме анализа направлений, отражающих состояние непосредственно бюджетной системы региона, предполагает рассмотрение ряда показателей, определяющих экономические условия ее функционирования.

Для определения характера и степени влияния экономических факторов на состояние бюджетной системы выбраны три направления:

- платежно-расчетная система;
- уровень жизни населения;
- динамика макроэкономических показателей.

Угрозы безопасности бюджетной системы региона могут быть выражены как в виде количественных, так и качественных оценок.

Для получения количественных и качественных характеристик состояния региональной бюджетной системы необходимо установить допустимые границы изменения индикаторов, а также определить их промежуточные «пороговые» значения, соответствующие тому или иному состоянию системы общественных финансов.

¹ Значения весовых коэффициентов для каждого из направлений приняты в соответствии с «Методикой оценки заявок субъектов РФ на получение средств Фонда реформирования региональных финансов», разработанной Министерством финансов РФ.

В настоящее время и в зарубежной, и в отечественной экономической литературе отсутствуют каким-либо образом обоснованные критические значения для большинства индикаторов финансовой безопасности. Существуют лишь некоторые частные оценки тех или иных специалистов, не претендующие на точность предлагаемых ими пороговых значений. В этой связи для ряда показателей нами предложены собственные диапазоны их изменения (прил. 1).

Общая (интегральная) оценка состояния региональной системы общественных финансов определяется по формуле:

$$I = \sum PV, \quad (2.1)$$

где:

I – интегральная оценка состояния региональной системы общественных финансов;

P – вес направления;

V – оценка, полученная в рамках данного направления.

Оценки по каждому направлению рассчитываются путем суммирования оценок отдельных показателей данного направления.

В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов направлений интегральная оценка состояния региональной системы общественных финансов может изменяться в пределах от 5 до 45 баллов. При этом различные диапазоны ее изменения соответствуют следующим состояниям (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Пороговые значения оценок состояния бюджетной системы региона

Направление мониторинга	Состояние системы				
	Кризисное	Критическое	Нестабильное	Устойчивое	Позитивное развитие
Состояние бюджета	6 – 12	>12 – 18	>18 – 24	>24 – 36	>36
Межбюджетные отношения	7 – 14	>14 – 21	>23 – 28	>28 – 36	–
Долговая нагрузка	3 – 6	>6 – 9	>9 – 12	>12 – 18	–
Налоговая база	5 – 10	>10 – 15	>15 – 20	>20 – 32	–
Интегральная оценка	5 – 10	>10 – 15	>15 – 20	>20 – 27	>27 – 45

В приложении 2 представлены количественные значения индикаторов, соответствующие различным уровням состояния системы.

В соответствии с теми направлениями, которые были выявлены ранее, приведем описание расчета индикаторов состояния безопасности бюджетной системы региона.

1. Состояние бюджета и внебюджетных фондов:

1.1. Обеспеченность населения бюджетными средствами по отношению к предыдущему периоду:

$$\frac{\sum D_{(t)} / \text{ЧН}_{\text{ПР}(t)}}{\sum D_{(t-1)} / \text{ЧН}_{\text{ПР}(t-1)}} \times 100\%, \quad (2.2)$$

где:

$\sum D_{(t)}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;

$\sum D_{(t-1)}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за предшествующий период;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}(t)}$ – приведенная численность населения региона на начало отчетного периода;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}(t-1)}$ – приведенная численность населения региона на начало предшествующего периода.

Порядок расчета приведенной численности населения:

$$\text{ЧН}_{\text{ПР}} = \text{ЧН} \times \text{ИБР}_{\text{ДЕМ}}, \quad (2.3)$$

где:

ЧН – общая численность населения региона;

$\text{ЧН}_{\text{ДЕМ}}$ – единый индекс бюджетных расходов, учитывающий социально-демографический состав населения.

$$\text{ИБР}_{\text{ДЕМ}} = \left(\sum \text{ИБР}_{\text{ОТР}}^I \times R_{\text{ОТР}}^I / R \right) + R_{\text{ПР}} / R, \quad (2.4)$$

где:

$\text{ИБР}_{\text{ОТР}}^I$ – индекс бюджетных расходов I-той отрасли;

$R_{\text{ОТР}}^I$ – расходы консолидированного бюджета по I-той отрасли бюджетных услуг;

$R_{\text{ПР}}$ – прочие расходы консолидированного бюджета (все расходы за вычетом расходов по указанным отраслям);

R – общие расходы консолидированного бюджета за вычетом внутренних оборотов.

$$\text{ИБР}_{\text{ОТР}}^I = \text{ЧН}_{\text{ОТР}}^I / \text{ЧН}, \quad (2.5)$$

где: $\text{ЧН}_{\text{ОТР}}^I$ – количество потребителей бюджетных услуг I-той отрасли.

В качестве отраслей бюджетных услуг и их потребителей выделяют следующие категории:

Наименование отрасли	Категория потребителей
Образование	Численность детей до 18 лет
Здравоохранение	Все население + (численность населения в нетрудоспособном возрасте + численность детей до 18 лет) × 2
Социальная политика	Численность населения, получающего бюджетные пособия
Прочие расходы	Все население

Данный подход в настоящее время применяется во многих субъектах Федерации, в том числе и в Вологодской области, для определения необходимого уровня бюджетных расходов, объемов финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Методика утверждена на областном уровне Законом области «Об областном бюджете на 2001 год» №619-ОЗ от 20.12.2000.

1.2. Отношение дефицита к объему совокупных доходов:

$$\frac{(\sum Д - \sum Р \pm \Delta КЗ)}{\sum Д} \times 100\%, \quad (2.6)$$

где:

- $\sum Д$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;
- $\sum Р$ – совокупный объем расходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;
- $\Delta КЗ$ – прирост (+) / снижение (–) кредиторской задолженности за отчетный период.

1.3. Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду:

$$\frac{\sum Д_{(t)}}{\sum Д_{(t-1)}} \times 100\%, \quad (2.7)$$

где:

- $\sum Д_{(t)}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;
- $\sum Д_{(t-1)}$ – совокупный объем расходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за предыдущий период.

1.4. Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду:

$$\frac{\sum Д_{СОБ(t)}}{\sum Д_{СОБ(t-1)}} \times 100\%, \quad (2.8)$$

где:

– совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за исключением финансовой помощи от федерального центра за отчетный период;

$\Sigma D_{\text{СОБ}(t)}$ – совокупный объем расходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за исключением финансовой помощи от федерального центра за предыдущий период.

1.5. Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду:

$$\frac{\Sigma D_{\text{НАЛ}(t)}}{\Sigma D_{\text{НАЛ}(t-1)}} \times 100\%, \quad (2.9)$$

где:

$\Sigma D_{\text{НАЛ}(t)}$ – совокупный объем за отчетный период;

$\Sigma D_{\text{НАЛ}(t-1)}$ – совокупный объем налоговых доходов за предыдущий период.

2. Межбюджетные отношения:

2.1. Доля собственных доходов в доходной части бюджета:

$$\frac{\Sigma D_{\text{СОБ}}}{\Sigma D} \times 100\%, \quad (2.10)$$

где:

$\Sigma D_{\text{СОБ}}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за исключением финансовой помощи от федерального центра за отчетный период;

ΣD – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период.

2.2. Отношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах:

$$\frac{D_{\text{НАЛ}\Phi(t)} / D_{\text{НАЛ}(t)}}{D_{\text{НАЛ}\Phi(t-1)} / D_{\text{НАЛ}(t-1)}} \times 100\%, \quad (2.11)$$

где:

$D_{\text{НАЛ}\Phi(t)}$ – совокупный объем налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет с территории региона за отчетный период;

$D_{НАЛ_{Ф(t-1)}}$ – совокупный объем налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет с территории региона за предыдущий период;

$D_{НАЛ_{(t)}}$ – совокупный объем налоговых доходов, собранных на территории региона за отчетный период;

$D_{НАЛ_{(t-1)}}$ – совокупный объем налоговых доходов, собранных на территории региона за предыдущий период.

2.3. Доля «наведенных расходов» в консолидированном бюджете:

$$\frac{\sum P_{ФМ}}{\sum P} \times 100, \quad (2.12)$$

где:

$\sum P_{ФМ}$ – совокупный объем расходов консолидированного бюджета, связанных с финансированием «федеральных мандатов»;

$\sum P$ – совокупный объем расходов консолидированного бюджета за исключением внутренних оборотов.

2.4. Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами бюджетов:

$$BO_c^{MAX} / BO_c^{MIN}, \quad (2.13)$$

где:

BO_c^{MAX}, BO_c^{MIN} – соответственно максимальное и минимальное значения обеспеченности населения собственными доходами бюджетов муниципальных образований.

$$BO_c^I = D_c^I / ЧН_{гп}^I, \quad (2.14)$$

где:

D_c^I – доходы бюджета I-го муниципального образования без учета финансовой помощи из областного бюджета;

$ЧН_{гп}^I$ – приведенная численность населения I-го муниципального образования.

2.5. Отношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета:

$$\frac{D_{НАЛ_{ОБЛ}} / D_{НАЛ_{КОНС}}}{P_{ОБЛ} / P_{КОНС}} \times 100\%, \quad (2.15)$$

где:

$D_{НАЛ_{ОБЛ}} / D_{НАЛ_{КОНС}}$ – налоговые доходы областного и консолидированного бюджетов соответственно;

$P_{ОБЛ} / P_{КОНС}$ – расходы областного и консолидированного бюджетов соответственно.

2.6. Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета и определяется исходя из условий:

$$\left\{ \begin{array}{l} \frac{\text{ФП}_D^I}{\text{НД}^I} > \frac{\text{ФП}_D^\Sigma}{\text{НД}^\Sigma} \\ \frac{\text{НД}^I}{\text{ЧН}_{\text{ПР}}^I} > \frac{\text{НД}^\Sigma}{\text{ЧН}_{\text{ПР}}^\Sigma} \end{array} \right., \quad (2.16)$$

где:

ФП_D^I – финансовая помощь I-тому муниципальному бюджету в виде дотаций за отчетный период;

НД^I – налоговые доходы I-того муниципального бюджета за отчетный период;

ФП_D^Σ – совокупный объем финансовой помощи, оказанной муниципальным бюджетам в виде дотаций за отчетный период;

НД^Σ – совокупный объем налоговых доходов муниципальных бюджетов за отчетный период;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}}^I$ – приведенная численность населения I-того муниципалитета на начало отчетного периода;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}}^\Sigma$ – совокупная приведенная численность населения муниципалитетов на начало отчетного периода.

В данном случае рассматриваются только муниципалитеты, получающие финансовую помощь из областного бюджета, соответственно совокупные показатели вычисляются на основе данных только по этим муниципалитетам.

2.7. Доля взаимозачетов в финансовой помощи местным бюджетам:

$$\frac{\text{ВЗ}^\Sigma}{\text{ФП}^\Sigma} \times 100\%, \quad (2.17)$$

где:

ВЗ^Σ – совокупный объем средств, переданных местным бюджетам по взаимозачетам;

ФП^Σ – совокупный объем финансовой помощи, переданной местным бюджетам.

3. Долговая нагрузка:

3.1. Отношение выплат по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к доходам бюджета за вычетом обязательных текущих расходов на конец отчетного периода:

$$\frac{P_{ГД}}{Д - P_{СЗ}} \times 100\%, \quad (2.18)$$

где:

$P_{ГД}$ – расходы по обслуживанию государственного долга за отчетный период;

$Д$ – совокупный объем доходов консолидированного бюджета за отчетный период без учета внутренних оборотов;

$P_{СЗ}$ – обязательные текущие расходы за отчетный период.

Под обязательными текущими расходами понимаются расходы по социально защищенным статьям.

3.2. Отношение просроченной кредиторской задолженности бюджета региона к совокупному объему доходов:

$$\frac{КЗ_{П}}{Д} \times 100\%, \quad (2.19)$$

где:

$КЗ_{П}$ – объем просроченной кредиторской задолженности на конец отчетного периода;

$Д$ – совокупный объем доходов консолидированного бюджета за отчетный период без учета внутренних оборотов.

4. Налоговая база:

4.1. Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета:

$$\frac{Н_{К}^5}{Д_{НАЛ}} \times 100\%, \quad (2.20)$$

где:

$Н_{К}^5$ – налоговые платежи в консолидированный бюджет от пяти крупнейших налогоплательщиков за отчетный период;

$Д_{НАЛ}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период.

4.2. Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный и региональный бюджеты, к средним по региону:

$$\frac{H_{\Phi}^5/H^5}{H_{\Phi}^{\Sigma}/H^{\Sigma}} \times 100\%, \quad (2.21)$$

где:

H_{Φ}^5 – налоговые платежи пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный бюджет за отчетный период;

H^5 – налоговые платежи пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в бюджеты всех уровней за отчетный период;

H_{Φ}^{Σ} – налоговые платежи, уплаченные с территории региона в федеральный бюджет за отчетный период;

H^{Σ} – налоговые платежи, уплаченные с территории региона в бюджеты всех уровней за отчетный период.

4.3. Доля налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот по налогам и сборам:

$$\frac{H_{\text{Л}}}{D_{\text{НАЛ}}} \times 100\%, \quad (2.22)$$

где:

$H_{\text{Л}}$ – сумма средств, недопоступивших в региональную бюджетную систему за отчетный период в результате налоговых льгот, установленных региональным и местным законодательством;

$D_{\text{НАЛ}}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период.

4.4. Коэффициент налоговых усилий:

$$\frac{D_{\text{НАЛ}}}{\text{НР}_{\text{НОМ}}} \times 100\%, \quad (2.23)$$

где:

$D_{\text{НАЛ}}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период;

$\text{НР}_{\text{НОМ}}$ – номинальный налоговый ресурс региона.

Порядок расчета номинального налогового ресурса:

$$\text{НР}_{\text{НОМ}} = \sum \text{НР}_{\text{НОМ}}^{\text{I}} \quad (2.24)$$

где:

$\text{НР}_{\text{НОМ}}^{\text{I}}$ – номинальный налоговый ресурс по I-му налогу репрезентативной налоговой группы.

$$НР_{НОМ}^I = НБ^I \times C^I \times Н_{ОТЧ}^I, \quad (2.25)$$

где:

- НБ^I – налогооблагаемая база по I-му налогу;
- C^I – ставка налогообложения по I-му налогу;
- НР^I_{отч} – норматив отчислений в территориальный бюджет по I-му налогу.

В качестве репрезентативной налоговой группы предлагается следующий перечень налогов:

Наименование налога	Показатели, характеризующие налогооблагаемую базу
Налог на прибыль предприятий	Официальные данные о налогооблагаемой прибыли предприятий
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда (средняя заработная плата × численность занятых в экономике)
Налог на имущество предприятий	Стоимость основных фондов предприятий за вычетом износа
Акцизы	Объем производства и реализации подакцизной продукции, подлежащей налогообложению
Платежи за пользование лесным фондом	Объем отпуска древесины на корню

4.5. Отношение недоимки по налогам и сборам к объему налоговых доходов:

$$\frac{Н_{НС}}{Д_{НАЛ}} \times 100\%, \quad (2.26)$$

где:

- Н_{НС} – объем недоимки по налогам и сборам в бюджет региона на конец отчетного периода;
- Д_{НАЛ} – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период.

Произведем оценку состояния безопасности бюджетной системы Вологодской области, в соответствии с вышеописанной методикой, в период с 1997 по 2002 гг.

Полученная по результатам исследования интегральная оценка состояния общественных финансов региона свидетельствует о ее недостаточно стабильном и подверженном серьезным колебаниям развитии (см. цветную вклейку, рис. 2.1). На протяжении исследуемого периода состояние региональной системы общественных финансов претерпевало значительные изменения. Наихудшим из всех рассматриваемых периодов оказался 1998 год.

При диагностике системы общественных финансов региона необходимо рассматривать динамику отдельных показателей по важнейшим направлениям.

А. Состояние консолидированного бюджета.

Как показывают результаты оценки (см. цветную вклейку, рис. 2.2), на начало рассматриваемого периода общее состояние консолидированного бюджета области находилось в зоне устойчивости. Произошедший в 1998 г. финансовый кризис привел к тому, что по большинству используемых индикаторов данного направления состояние оценивалось как кризисное. Но уже в 1999 г. произошло резкое изменение в лучшую сторону, и основное звено общественных финансов региона перешло в состояние позитивного развития, хотя в дальнейшем эта тенденция не закрепились. На протяжении 2000 – 2001 гг. происходило последовательное снижение стабильности основных показателей, и по результатам 2001 г. региональный бюджет находился на границе критического состояния. За последний анализируемый год ситуация значительно улучшилась (33 балла по используемой шкале оценок).

Очевидно, что на динамику интегральной оценки состояния бюджета области значительное влияние оказало изменение доходов консолидированного бюджета. Как видно из представленных данных (рис. 2.3), в послекризисный период наименьший уровень доходов отмечается в 2001 г. Фактическая мобилизация средств в этот год составила (в сопоставимом измерении) 12 млрд. руб., или 86% к уровню предыдущего года и 80% к уровню 1997 г. Однако по итогам 2002 г. удалось превысить показатели 2001 г. на 24,2%.

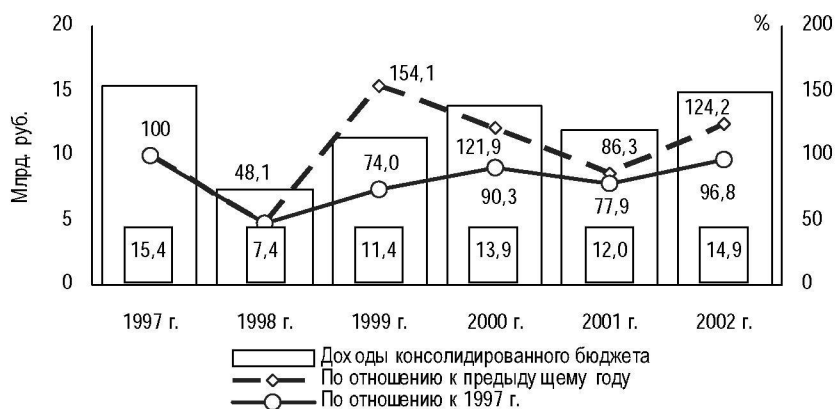


Рис. 2.3. Динамика доходов консолидированного бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

Данное обстоятельство позволило вывести интегральную оценку состояния консолидированного бюджета из зоны нестабильного развития (2001 г.) в устойчивое.

В период 1999 – 2002 гг. обеспеченность населения общественными финансами имела тенденцию к росту (рис. 2.4). Но позитивная динамика данного показателя складывалась на фоне сокращения общей численности населения региона. Кроме того, в настоящее время обеспеченность населения региона государственными финансами все еще находится ниже уровня 1997 г.

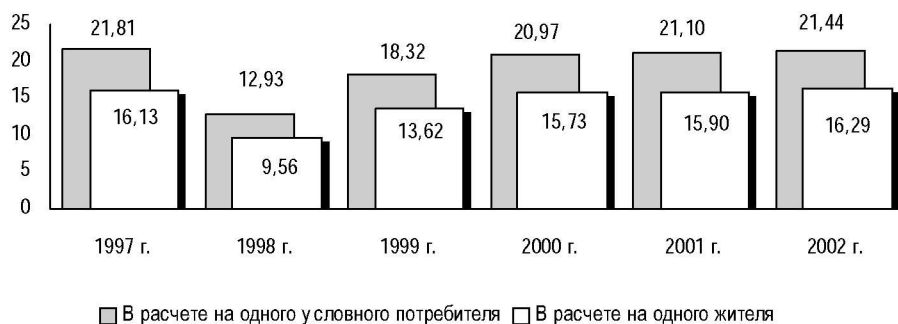


Рис. 2.4. Обеспеченность населения Вологодской области региональными общественными финансами (цены 2002 г.; тыс. руб.)

Тенденции роста, наметившиеся в 1999 – 2000 гг., не получили своего продолжения в 2001 г. и в части обеспеченности региональной бюджетной системы собственными доходами (рис. 2.5).

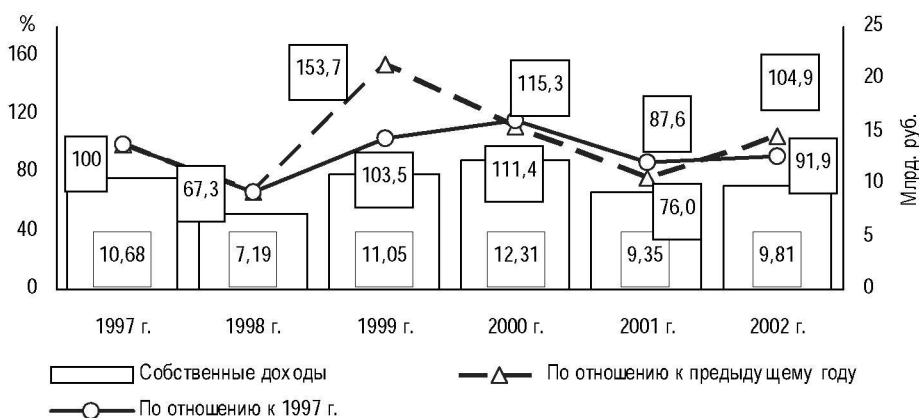


Рис. 2.5. Динамика собственных доходов бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

Очевидно, что изменение уровня собственных доходов бюджетной системы региона напрямую зависит от динамики налоговых поступлений, составляющих его основу (рис. 2.6).

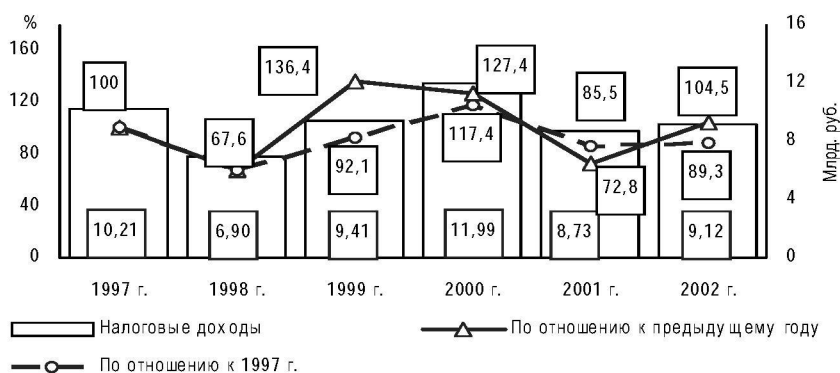


Рис. 2.6. Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

За два послекризисных года поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет увеличивалось весьма значительными темпами (36,4 и 27,4% по отношению к предыдущему году, соответственно, в 1999 и 2000 гг.), что привело к их общему росту почти на 20% по сравнению с 1997 г. в сопоставимой оценке. Однако в 2001 г. объем мобилизованных налоговых доходов сократился на 25% по отношению к уровню 1997 г.

Сокращение доходной части регионального бюджета привело к значительному росту общего дефицита системы общественных финансов. Несмотря на постепенное восстановление доходной части консолидированного бюджета по доходам после кризиса 1998 г. и достижение профицита бюджета в 1999 и 2000 гг., следующий бюджетный год (2002 г.) был закончен со значительным дефицитом (793 млн. руб.). Кредиторская задолженность консолидированного бюджета в этом году возросла практически в 3 раза по сравнению с 2000 г. Указанное в значительной степени вызвано рядом изменений в бюджетной и налоговой политике федерального центра. Это, в частности, решение о зачислении с 2001 г. в федеральный бюджет в полном объеме налога на добавленную стоимость, доля которого в региональных бюджетах была достаточно значительной (в Вологодской области в 1997 – 2000 гг. она составляла от 7 до 15% собственных доходов). Возникший недостаток доходов не компенсировался в достаточной мере поступлениями от действовавшего до 2003 г. налога с продаж и единого налога на вмененный доход. Также достаточно ощутимый урон понесли местные бюджеты после отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы.

Кроме того, произошедшие изменения ставок по налогам на прибыль, на доходы физических лиц пока не дают ожидаемого результата – расширения налогооблагаемой базы за счет выведения ее части из «тени». Таким образом, изменения законодательства, происходящие на федеральном уровне, представляют собой источник внешних угроз для устойчивости региональных общественных финансов. Однако не следует считать, что это исключает существование внутренних факторов, негативно влияющих на поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет области.

Б. Межбюджетные отношения.

Результаты оценки по данному направлению позволяют утверждать, что на протяжении исследуемого периода состояние межбюджетных отношений оставалось достаточно устойчивым, за исключением 1997 и 2001 гг., когда оно находилось в зоне нестабильности (рис. 2.7).

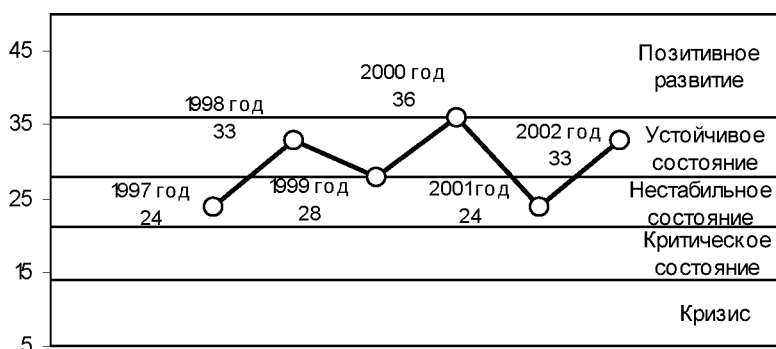


Рис. 2.7. Изменение оценки состояния межбюджетных отношений (значение оценки по направлению, в баллах)

Среди внешних факторов, оказывающих негативное влияние на устойчивость региональной системы общественных финансов, следует прежде всего отметить усилившуюся централизацию налоговых доходов на федеральном уровне. Если в 1997 г. из налогов, собранных на территории региона, в консолидированном бюджете области оставалось порядка 80%, то в период с 1999 до начала 2001 г. наблюдался непрерывный рост доли федерального центра. Согласно данным статистики, в 2001 – 2002 гг. налоговые доходы распределялись между центром и регионом практически поровну (табл. 2.3).

Таблица 2.3

**Поступление налогов в бюджетную систему с территории
Вологодской области**

Показатель		1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Поступило в федеральный бюджет с территории региона	млн. руб.	767	700	3 309	5 210	7 676	7 986
	%	20,8	18,5	34,8	36,1	49,8	46,7
Поступило в консолидированный бюджет области	млн. руб.	2 921	3 086	6 178	9 218	7 720	9 120
	%	79,2	81,5	65,1	63,8	50,1	53,3

При этом следует иметь в виду, что в этих условиях областным бюджетом продолжают выполняться расходные полномочия, переданные с федерального уровня. Это, в частности, финансирование льгот по федеральным законам «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Как видно из представленных данных (табл. 2.4), объемы расходов по данным направлениям (за исключением кризисного 1998 г.) оставались достаточно стабильными. Несмотря на сокращение доходной части бюджета в 2001 г., объем финансирования льгот возрос практически в три раза по сравнению с предыдущим годом.

Таблица 2.4

Финансирование областным бюджетом льгот по федеральным законам

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Утверждено в областном бюджете, руб.	20 000	20 000	23 059	28 532	96 256	147 347
Исполнено по итогам года, руб.,	7 838	4 121	23 382	28 472	96 232	147 200
В ценах 2002 г.	27 409	8 814	36 530	37 161	108 838	147 200
% исполнения	39,2	20,6	101,4	99,8	99,9	99,9

Несмотря на то, что доля расходов по упомянутым федеральным законам в общем объеме финансовых ресурсов областного бюджета составляла на протяжении исследуемого периода от 0,2 до 2,2%, наличие необходимости финансировать «наведенные» расходы также следует отнести к дестабилизирующему фактору с точки зрения безопасности бюджетной системы региона.

Сложившиеся условия не позволяют региональной бюджетной системе достигнуть стабильности в распределении расходных и доходных полномочий между областным и местным уровнями. Как видно из представленных данных (рис. 2.8), в различные периоды доля областного бюджета в налоговых доходах и

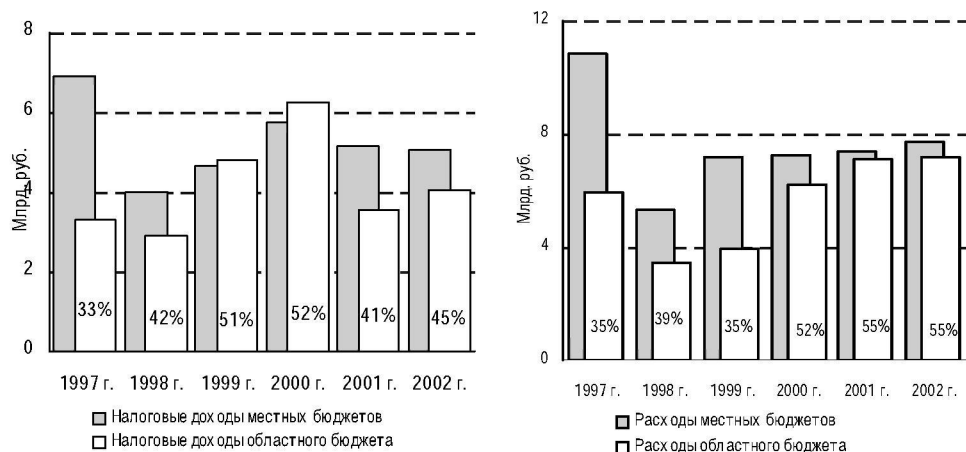


Рис. 2.8. Доля областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета

расходах консолидированного бюджета значительно менялась. В этом отношении исключение составляет 2000 год, ситуацию в котором следует оценить как стабильную.

В качестве положительной черты межбюджетных отношений на территории Вологодской области необходимо отметить почти полную ликвидацию практики осуществления финансовой помощи местным бюджетам в виде взаимозачетов. Данное обстоятельство свидетельствует об улучшении общего состояния региональных финансов на протяжении анализируемого временного диапазона.

Однако проблемы распределения финансовой помощи между муниципальными бюджетами продолжают существовать. Областному бюджету ежегодно приходится выделять значительные средства для выравнивания обеспеченности населения государственными финансовыми ресурсами. Ситуация усложняется тем, что бюджеты территорий Вологодской области имеют достаточно сильную дифференциацию по объему собственных доходов местных бюджетов в расчете на одного человека¹ (рис. 2.9). Согласно установленным для данного показателя пороговым значениям, состояние межбюджетных отношений в регионе за ряд лет было либо критическим, либо кризисным, за исключением 1999 г., однако и в 2002 г. оно оценено как нестабильное.

¹ Здесь и далее под местными бюджетами подразумеваются только бюджеты районов, исключая бюджеты Вологды и Череповца.

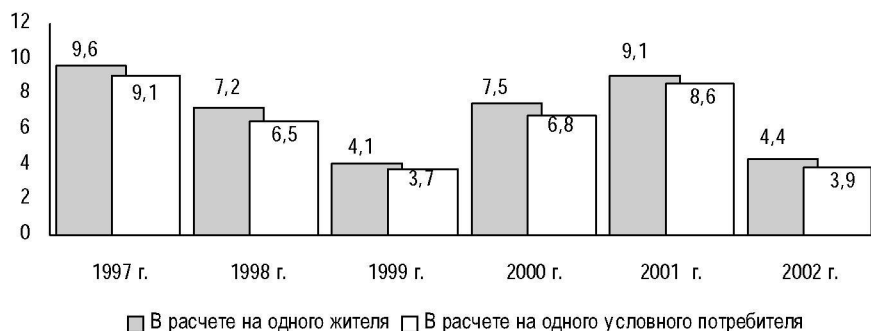


Рис. 2.9. Соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя объема собственных доходов бюджетов районов Вологодской области на одного человека

Следует отметить тот факт, что на протяжении исследуемого периода департаментом финансов Правительства Вологодской области велась постоянная работа по совершенствованию методики распределения финансовой помощи муниципальным бюджетам. Но процесс выравнивания показателей объемов собственных доходов местного бюджета в расчете на одного человека затрудняется из-за отсутствия достоверной оценки объемов налоговых доходов муниципальных бюджетов при планировании параметров межбюджетных отношений на очередной финансовый год. Зачастую превышение рядом муниципалитетов первоначально запланированных объемов налоговых поступлений ведет к серьезному искажению результатов распределения финансовой помощи из областного бюджета. По нашим оценкам, количество таких муниципалитетов в различные годы было значительным, в связи с чем на протяжении всего изучаемого периода состояние межбюджетных отношений по данному индикатору соответствовало либо критическому уровню, либо уровню нестабильного состояния, что позволяет признать в качестве одного из факторов, дестабилизирующих состояние межбюджетных отношений и регионального бюджета в целом, низкий уровень качества планирования бюджетных показателей на муниципальном уровне.

В. Долговая нагрузка.

Оценка изменений долговой нагрузки в исследуемый период (за исключением 1998 г.) дает основания считать, что по данному направлению региональная бюджетная система находилась в устойчивом состоянии. Отметим, однако, некоторое ухудшение

в части положения долговой нагрузки в 2001 г., значение общей оценки которого было близко к границам зоны нестабильности (рис. 2.10).

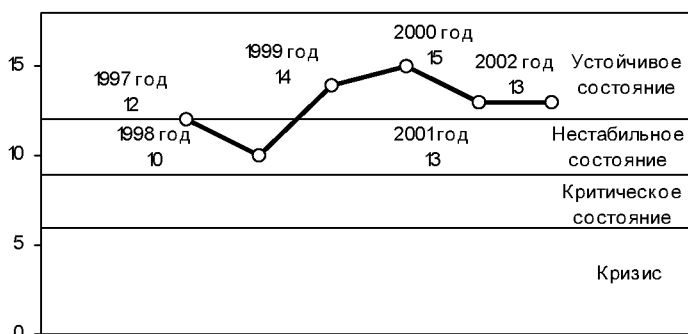


Рис. 2.10. Изменение оценки состояния долговой нагрузки (значение оценки по направлению, в баллах)

Среди индикаторов долговой нагрузки, предложенных для диагностики состояния региональных общественных финансов, наиболее негативные оценки представлены по показателю отношения полного долга бюджета области к объему доходов без учета финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 2.5). Согласно принятым нами пороговым значениям для данного индикатора, превышение 20-процентного уровня соответствует критическому состоянию.

Таблица 2.5

Объем полного долга Вологодской области в 1997 – 2002 гг.

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Доходы консолидированного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета, млн. руб.	3 052,6	3 361,9	7 070,4	9 492,6	9 638,9	13 234
Объем полного долга Вологодской области на конец года, млн. руб.	н/д	593,69	н/д	2 449,8	2 780,0	4 023,1
Отношение полного долга к собственным доходам, в %	...	17,7	...	25,8	28,8	30,4

Прекратившийся в 2001 г. рост объемов доходной части консолидированного бюджета области привел к увеличению кредиторской задолженности, которая имела тенденцию к сокращению в предыдущие два года (1999 – 2000 гг.). По окончании 2001 г. ее объемы составляли более 13% от доходов регионального бюджета, что также приблизило оценку по данному направлению к уровню нестабильного положения (рис. 2.11).

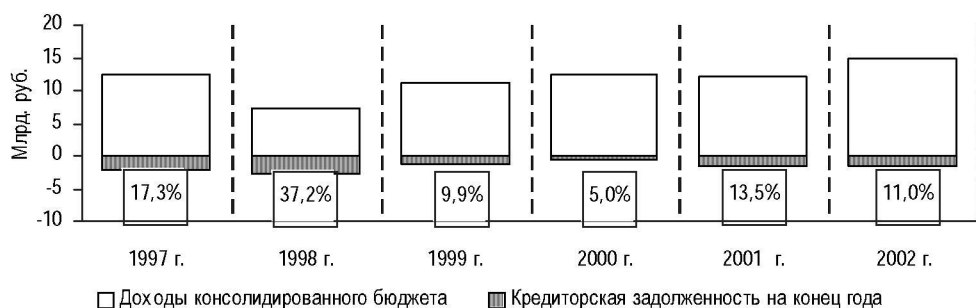


Рис. 2.11. Кредиторская задолженность по отношению к доходам консолидированного бюджета

Некоторым постоянством на протяжении исследуемого периода отличалась доля выплат по обслуживанию государственного долга (табл. 2.6). За исключением 1998 г., значение индикатора «отношение выплат по обслуживанию государственного долга к объему доходов за вычетом текущих расходов» не превышало 2%, что характеризует состояние региональной бюджетной системы с точки зрения долговой нагрузки как достаточно устойчивое, т.к. свидетельствует о том, что финансирование долговых обязательств производится достаточно планомерно и без отвлечения значительной доли финансовых ресурсов.

Таблица 2.6

Финансирование расходов по обслуживанию государственного долга в Вологодской области в 1997 – 2002 гг.

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Доходы бюджета области, млн. руб.	3 531,7	3 479,2	7 271,3	9 535,9	10 642,7	14 936,5
Обязательные текущие расходы бюджета*, млн.руб.	1 314,5	1 092,2	2 189,8	2 622,4	3 175,1	5 397
Выплаты по обслуживанию государственного долга, млн.руб.	35,2	225,8	67,6	51,3	64,6	74,1
в % к доходам за вычетом текущих расходов	1,59	9,46	1,33	0,74	0,87	0,78

* В объем обязательных текущих расходов включены расходы по оплате труда с начислениями и трансферты населению.

Г. Налоговая база.

Частичное отсутствие данных для расчета индикаторов не позволило произвести полную оценку состояния региональной бюджетной системы в отношении качества налоговой базы. Оценки, рассчитанные на основе имеющихся данных, позволя-

ют сделать вывод о достаточно устойчивом состоянии налоговой базы консолидированного бюджета в послекризисный период – с 1999 по 2001 гг. (рис. 2.12).

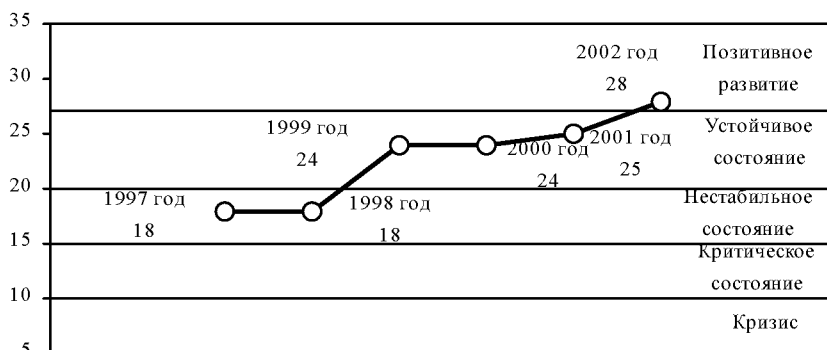


Рис. 2.12. Изменение оценки состояния налоговой базы (значение оценки по направлению, в баллах)

Безусловно, крайне положительным образом сказалось на оценке по данному направлению последовательное снижение недоимки по налогам и сборам в бюджет региона. Если в 1997 и 1998 гг. ее объем составлял около 17% от уровня налоговых доходов, то за три последующих года это соотношение снизилось практически до 1%¹ (табл. 2.7).

Таблица 2.7

Состояние недоимки по налогам и сборам в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг.

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	2 921,6	3 227,9	6 021,6	9 183,2	7 719,8	9 120
Недоимка по налогам и сборам в консолидированный бюджет, млн. руб.	486,1	562,2	556	722	795	774,4
– в % к налоговым доходам	16,6	17,4	9,2	7,9	1	8,5

Положительным моментом в развитии налоговой составляющей доходной части регионального бюджета следует считать достаточно стабильное в последние годы значение коэффициента налоговых усилий региональной бюджетной системы. Как показывают данные таблицы 2.8, в 1999 – 2001 гг. объем поступлений по налогам, принятым в качестве репрезентативной налоговой

¹ По официальным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области.

группы¹, составлял приблизительно одинаковую долю по отношению к показателям, характеризующим общую налогооблагаемую базу.

Таблица 2.8

**Отношение налоговых поступлений и показателей
налогооблагаемой базы**

№ стр.	Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
1	Прибыль предприятий и организаций, млн. руб.	1 922	2 085	17 135	28 665	11 468	12 816
2	Среднегодовая заработная плата, руб.	1 049	1 187	1 673	2 562	3 511	4 547
3	Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.	582	572	598	623	624	628
4	Фонд оплаты труда, млн. руб.	7 326	8 147	1 005	19 153	26 290	34 266
5	Стоимость основных фондов с учетом износа, млн. руб.	45 100	51 090	42 347	62 094	64 825	...
6	Сумма (стр.1+стр.4+стр.5)	54 349	61 323	71 487	109 912	102 583	...
7	Сумма поступлений по репрезентативной налоговой группе, млн. руб.	2 167	2 068	4 521	8 620	9 286	11 192
8	– в % к стр. 6	3,99	3,37	6,32	7,8	9,1	...

Анализ диверсификации налоговой базы бюджетной системы Вологодской области выявил, что она во многом определяется финансовой устойчивостью крупнейших промышленных предприятий в городе Череповце. Так, в 1997 – 1999 гг. доля налоговых платежей в консолидированный бюджет области от крупнейшего предприятия региона ОАО «Северсталь» составляла в разные годы 26,6 – 45,6% от объема налоговых доходов, поступавших в региональную бюджетную систему (табл. 2.9).

Таблица 2.9

**Роль крупнейших предприятий в формировании налоговых доходов
консолидированного бюджета**

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2002 г.
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	2 921,6	3 227,9	6 021,6	9 120,3
Налоговые платежи пяти крупнейших налогоплательщиков, млн. руб.	н/д	1 418,8	3 263,6	5 378,9
% к налоговым доходам консолидированного бюджета	н/д	43,9	54,2	60
В том числе ОАО «Северсталь», млн. руб.	778,3	1 081,2	2 746,6	3 466,5
% к налоговым доходам консолидированного бюджета	26,6	33,5	45,6	38

Отсутствие более полной информации о налоговых поступлениях в разрезе отдельных предприятий не позволяет достоверно

¹ Налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество предприятий.

оценить, насколько велики объемы средств, уплачиваемых крупнейшими налогоплательщиками в федеральный бюджет. Однако даже на основе представленных данных можно констатировать, что зависимость объемов налоговых доходов от весьма ограниченного круга источников поступлений подвергает устойчивость региональной бюджетной системы серьезным рискам. Следует помнить о том, что результаты деятельности ОАО «Северсталь» во многом зависят от конъюнктуры мирового рынка металлов, что отражается на финансовых результатах деятельности предприятия. Подобная ситуация наблюдалась в первом полугодии 2002 г. За первые 6 месяцев 2002 г. при незначительном снижении выручки (на 2,8%) и увеличении себестоимости на 7%, росте объемов производства на 2,6%, экспорта – на 4–8% величина валовой прибыли снизилась на 30%, что составило около 2056 млн. руб. (табл. 2.10).

Таблица 2.10

Некоторые финансовые показатели деятельности ОАО «Северсталь»

Показатель	I полугодие 2001 г., млн. руб.	I полугодие 2002 г., млн. руб.	Изменение, %
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг	25 364	24 646	97,17
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг	18 692	20 030	107,16
Валовая прибыль	6 671	4 616	69,19

Первичный анализ финансовых показателей ОАО «Северсталь», проведенный по материалам отчета о прибылях и убытках за 6 месяцев 2002 г., показывает существенное увеличение некоторых статей расходов. При этом самый значительный рост (более чем в 3 раза по сравнению с аналогичным периодом 2001 г.) наблюдался по статье «Прочие операционные расходы». Современные условия ставят перед руководством компании задачи по обеспечению гарантий стабильной работы, созданию собственной сырьевой базы, развитию необходимой транспортной инфраструктуры и т.д. Их решение может требовать привлечения значительных объемов финансовых ресурсов, выведения их из хозяйственного оборота на территории области, а значит, к сокращению налогооблагаемой базы консолидированного бюджета.

Результаты проведенного исследования позволили выявить ряд угроз безопасности бюджетной системы региона (табл. 2.11). Очевидно, что основными из перечисленных угроз следует считать изменения в бюджетном и налоговом законодательстве и зависимость от ограниченного числа крупных налогоплательщиков, воздействие которых на финансово-бюджетную безопасность выражается в сокращении доходной части региональной бюджетной системы. Прочие источники угроз тем или иным образом зависят от объемов финансовых ресурсов, которые поступают в областные и местные бюджеты.

Таблица 2.11

Угрозы безопасности бюджетной системы региона

Содержание угрозы	Влияние на безопасность бюджетной системы региона	Условие повышения безопасности бюджетной системы региона
Внешние		
1. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве на федеральном уровне	Сокращение доходной части бюджета региона вследствие централизации доходов в федеральном бюджете	Четкое законодательное разграничение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы
2. Необходимость финансирования «федеральных мандатов»	Отвлечение средств консолидированного бюджета области от финансирования задач региональной социально-экономической политики	Улучшение состояния возможно при достаточных объемах компенсации наведенных расходов из федерального бюджета
Внутренние		
1. Дифференциация муниципалитетов по уровню обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов	Необходимость выделения значительных средств на выравнивание объемов собственных доходов местных бюджетов в расчете на одного человека	Увеличение доходной базы местных бюджетов за счет повышения эффективности использования имеющихся и передачи им дополнительных доходных источников
2. Низкий уровень планирования бюджетных показателей на муниципальном уровне	Искажение выравнивающего влияния финансовой помощи из областного бюджета вследствие значительных расхождений фактических и плановых объемов налоговых доходов местных бюджетов	Расширение информационного оснащения муниципальных финансовых органов. Разработка методики прогнозирования налоговых доходов на муниципальном уровне
Смешанные		
1. Зависимость от ограниченного количества крупных налогоплательщиков	Резкое сокращение налогооблагаемой базы	Координация интересов региональных органов власти и руководства крупных предприятий-налогоплательщиков с точки зрения выполнения задач социально-экономического развития региона

Свидетельством недостаточно высокого уровня качества планирования бюджетных показателей могут служить нижеследующие данные (табл. 2.12).

Таблица 2.12

Сопоставление плановых и фактически исполненных показателей доходной части областного бюджета

Наименование доходной статьи	2001 год			2002 год		
	План	Факт		План	Факт	
	млн. руб.	млн. руб.	%	млн. руб.	млн. руб.	%
Налоговые доходы	3 079,5	3 154,1	102,4	3 705,7	4 063,6	109,7
Налог на прибыль	2 110,4	2 123,4	100,6	2 289,1	2 528,8	110,5
Налог на доходы физических лиц	608	6 57,2	108,1	894,3	948,2	106
Итого доходов	5 565,9	5 645,3	101,4	6 842,3	7 163,5	104,7

Качество планирования бюджетных показателей обусловлено рядом объективных причин. Прежде всего, это недостаточность необходимой информации о налогоплательщиках. Не в полной мере используется информация, имеющаяся в распоряжении налоговых органов, предоставление которой ограничено внутренними инструкциями. Отсутствует методический инструментарий для расчета налоговых поступлений от отраслей, ориентированных на мировые рынки. Точное прогнозирование возможно только в случае учета динамики и существующих прогнозов мировых цен на продукцию.

Особенно остро проблема прогнозирования стоит на муниципальном уровне, где наблюдается недостаток квалифицированных специалистов, недостаточно изучен налоговый потенциал либо значительная его часть зависит от предприятий, входящих в сложные хозяйственные системы, расположенные за пределами региона. Указанные обстоятельства весьма затрудняют прогнозирование регионального бюджета на ряд лет вперед.

Зависимость консолидированного бюджета от ограниченного количества крупных налогоплательщиков подтверждается показателями таблицы 2.13.

Данные таблицы свидетельствуют о сильной зависимости консолидированного бюджета области от пяти крупнейших предприятий: доля их поступлений в бюджет в последние годы сокращается, но все же остается на достаточно высоком уровне, что делает бюджетную систему региона излишне зависимой и неустойчивой.

**Некоторые показатели состояния налоговой базы
Вологодской области, 1997 – 2002 гг.**

Показатель	Годы					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета, %	41,7	43,9	54,2	61,4	53,8	47,2
2. Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный и региональный бюджеты, к средним по региону, %	108	109	110	112	105	103

Идентификация угроз безопасности бюджетной системы региона нацеливает на разработку соответствующих мер и направлений для их устранения или смягчения их негативных последствий.

2.3. Особенности функционирования бюджетной системы Вологодской области

Обеспечение способности экономики к прогрессивному развитию выявляет настойчивую потребность в разработке действенного механизма ослабления негативных тенденций в бюджетной сфере. Вместе с тем, предложение рекомендаций научно-практического характера по разработке и реализации механизмов локализации, устранения и предупреждения наступления событий, представляющих угрозу безопасности бюджетной системы региона, актуализирует необходимость предварительной оценки общих тенденций развития бюджетной системы области. Такой подход позволит наиболее комплексно сформулировать конкретные требования к содержанию основных направлений противодействия угрозам безопасности и достижения устойчивого состояния региональной экономики.

Анализ рыночных преобразований, произошедших в промышленности Вологодской области с начала реформирования экономики, позволяет выделить три этапа, отличающихся как своей содержательностью, так и результативностью.

Первый этап динамики промышленного производства области охватывает 1992 – 1994 гг., когда шли процессы децентрализации управления хозяйствующими структурами, либерализации цен, приватизации государственной собственности (табл. 2.14).

Таблица 2.14

**Динамика физических объемов производства продукции по отраслям промышленности
Вологодской области в 1990 – 2001 гг.**

Отрасль промышленности	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Промышленность в целом											
В % к предыдущему году	94	94,5	88,4	83,3	105,2	98	100,2	99,3	109	110,1	99,1
В % к 1990 году	94	88,8	78,5	65,4	68,9	67,3	67,5	67	73,1	81,1	80,4
Электроэнергетика											
В % к предыдущему году	93,6	98,6	134,0	94,4	103	91,8	103	104	108,3	112,8	95,2
В % к 1990 году	93,6	92,3	123,7	116,7	120,2	110,3	113,6	118,1	128,1	144,4	137,5
Черная металлургия											
В % к предыдущему году	91,1	97,3	82,0	80,3	112,5	106,5	101,3	97,5	106,7	107	95,8
В % к 1990 году	91,1	88,6	72,7	58,4	64,2	68,3	69,4	67,6	73,7	81,2	77,8
Химическая промышленность											
В % к предыдущему году	98	74,7	97,3	109,3	106,9	100,9	109,0	106,9	103,6	106,5	106,1
В % к 1990 году	98	73,2	71,2	77,9	86	86,8	94,6	107	110,9	117,3	124,5
Машиностроение и металлообработка											
В % к предыдущему году	105,8	87,7	103,4	102,6	105,8	91	91	90,1	122,9	129,1	134,1
В % к 1990 году	105,8	92,8	95,9	98,4	104,1	94,7	86,2	77,7	95,5	114,4	153,4
Лесозаготовительная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность											
В % к предыдущему году	104,6	95,7	93,3	67	92,7	78,6	108,7	103	125,5	117,3	102
В % к 1990 году	104,6	100,1	93,4	62,6	58	45,6	49,6	51	64,1	73,5	75
Промышленность строительных материалов											
В % к предыдущему году	95,9	89,9	92,5	67,8	76,7	81,9	84,7	94,9	119,8	131,5	110
В % к 1990 году	95,9	86,2	79,7	54,1	41,5	34	28,8	27,7	32,5	42,7	47
Легкая промышленность											
В % к предыдущему году	96,5	62,6	94,4	51,5	74,0	71,7	81,9	112,9	119,9	127,1	96,4
В % к 1990 году	96,5	60,4	57	29,4	21,7	15,6	12,8	14,4	17,3	20,9	20,1
Пищевая промышленность											
В % к предыдущему году	85,8	89	91,7	90,3	83,2	88	96,4	103,8	110,1	110,8	103,3
В % к 1990 году	85,8	76,3	70	63,2	52,6	46,3	44,6	46,3	51	55,3	57,1

Вологодская область была одним из тех регионов, где процесс приватизации проходил ускоренными темпами. Уже к концу 1994 г. в государственной и муниципальной собственности на территории области (по данным официальной статистики) находилось только 12% промышленных предприятий, а численность промышленно-производительного персонала в них составляла лишь 5% от общеобластной. Удельный вес этих предприятий в общем объеме промышленного производства достигал 3%. Акционерными обществами и товариществами, другими предприятиями, находившимися в смешанной форме собственности, производилось 87% промышленной продукции, частными предприятиями – 10%.

Предоставление предприятиям права установления цен на продукцию с сохранением механизмов затратного ценообразования привело к росту инфляции издержек, перенесению ее на потребителей. Платежеспособный спрос на продукцию резко упал. Это вызвало на большинстве предприятий резкий спад натуральных объемов производства. Особенно быстро он шел на предприятиях машиностроения, легкой и пищевой промышленности и других отраслей, непосредственно связанных с производством потребительских товаров. На предприятиях появились значительные неиспользуемые производственные мощности, отдельные цеха и целые предприятия закрылись. В 1994 г. физический объем промышленной продукции в области сократился на 34,6% по сравнению с уровнем 1990 г. – это было «дно» прошедшего периода рыночных трансформаций в индустрии региона. Это был этап «негативной адаптации» промышленности к рыночным условиям. Вместе с тем степень спада производства в области была на 14,2 процентных пункта меньше, чем в целом по стране.

Второй этап динамики промышленного производства области стал периодом ее «депрессивной стабилизации». Он охватывал 1995 – 1998 годы. В этот период, стремясь противостоять ухудшению макроэкономической ситуации, нарастанию платежеспособного кризиса, федеральные органы обратились к мерам финансовой стабилизации. На уровне органов областной власти предпринимались шаги по восстановлению элементов отраслевого управления, более активной поддержке экспортно-ориентированных предприятий и профильных отраслей региона, что дало определенные результаты. С 1995 г. наблюдался прирост произ-

водства в черной металлургии и промышленности минеральных удобрений, с 1997 г. – в лесопромышленном комплексе, с 1998 г. наметились позитивные сдвиги на предприятиях пищевой и легкой промышленности.

Однако и в этот период механизм доминирующей инфляции издержек продолжал действовать. Все компоненты производственных затрат подорожали, и предприятия вынуждены были повышать цены на свою продукцию хотя бы для того, чтобы выплатить зарплату и возместить издержки на приобретение сырья, комплектующих, энергоресурсов. Наличие временного разрыва между моментом закупки материальных ресурсов, наряду с постоянной недооценкой амортизации, позволило большинству предприятий в 1995 – 1997 гг. и в первой половине 1998 г. обеспечивать прибыльность производства. Благодаря этому степень их адаптированности к новым условиям хозяйствования возросла. Установились новые производственные связи, определились рынки сбыта внутри страны и за рубежом.

Однако в августе 1998 г. процесс выхода из кризиса осложнился форс-мажорными обстоятельствами. Они не были связаны с внутренними проблемами производственного сектора, а обуславливались государственной денежно-финансовой политикой (чрезмерное сжатие денежной массы, «пирамида» государственных заимствований и т.д.), усугубленной внешними факторами (особенно снижением мировых цен на нефть и нефтепродукты). Произошла резкая девальвация рубля и рост цен на экспортируемую предприятиями продукцию (в рублевом исчислении). Одновременно последовало значительное удорожание импортируемых товаров в рублевом выражении и снижение издержек на производство отечественной продукции в валютном исчислении, что в конечном итоге привело к существенному повышению конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынке. Расширилось участие предприятий в импортозамещении российского рынка. Оба эти фактора относительно областной индустрии были взаимодополняющими.

В результате дефолта 1998 г. в большинстве отраслей промышленности области в 1999 – 2000 гг. произошло заметное оживление. По сравнению с предыдущим годом прирост промышленного производства в 1999 г. составил 9,3%, в 2000 г. – 10,1%.

На многих предприятиях увеличилась прибыльность производства, возросла загрузка мощностей, имело место увеличение инвестиционной активности, что еще раз подтвердило то, что динамика инвестиций в решающей степени определяется темпами экономического роста.

Но влияние факторов дефолта постепенно исчерпывалось. В 2001 г. на общий уровень промышленного производства области весьма негативно повлияло ограничение поставок черных металлов на рынки Европы и Северной Америки: физический объем промышленной продукции сократился в сравнении с 2000 г. на 0,9%.

Однако в целом период 1999 – 2001 гг. и последовавшие затем годы можно считать временным этапом «оживления» промышленности региона. Проведенные расчеты среднегодовых темпов производства по указанным этапам и их сопоставление со среднегодовым уровнем дореформенных лет подтверждают этот вывод (табл. 2.15).

Таблица 2.15

**Динамика физических объемов промышленного производства
Вологодской области**

База сравнений	Среднегодовые уровни			
	1989 – 1991	1992 – 1994	1995 – 1998	1999 – 2001
Объем производства промышленной продукции, в % к среднегодовому уровню 1989 – 1991 гг.	100	79,8	69,2	78,5
1992 – 1994 гг.	–	100	87,6	101,1
1995 – 1998 гг.	–	–	100	115,4

Анализ ситуации, сложившейся в бюджетной сфере региона за ряд лет, позволяет прийти к заключению о том, что на протяжении исследуемого периода доходы консолидированного бюджета формировались за счет собственных и регулирующих налогов, доходов от использования имущества, находящегося в областной и муниципальной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых областными и местными органами государственной власти и бюджетными учреждениями, находящимися в их ведении (табл. 2.16). Неналоговые доходы зачислялись в бюджет области в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и законами области. Одним из источников повышения общего объема доходов бюджета области являлась финансовая помощь в виде трансфертов и средств, передаваемых

Таблица 2.16

Функциональная структура доходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 2002 гг.
(тыс. руб., цены 2002 г.)

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВСЕГО ДОХОДОВ	15 378 242	7 441 244	11 374 414	13 886 935	12 036 962	14 936 510
Налоговые доходы	10 216 693	6 903 715	9 407 461	12 031 292	8 731 037	9 120 278
– налог на прибыль	3 180 707	1 920 744	4 927 082	8 594 618	6 781 331	3 410 353
– подоходный налог	2 772 063	1 570 260	1 396 296	2 060 854	2 975 422	3 503 207
– налог на добавленную стоимость	798 095	1 314 165	904 822	0	0	0
– акцизы	317 001	200 519	246 086	312 529	342 851	408 587
– налог на имущество предприятий	1 610 716	920 939	729 633	595 249	745 243	770 261
– платежи за пользование природными ресурсами	435 980	263 051	244 705	254 779	263 646	472 479
– налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	536 233	422 430	526 376	0	0	0
– неналоговые доходы	455 954	285 014	1 638 635	282 957	616 167	685 251
– доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или от деятельности	111 394	105 010	150 813	170 627	156 468	253 097
– прочие неналоговые доходы	32 386	47 943	1 452 803	33 542	402 779	71 994
Трансферты, полученные из бюджета РФ	42 511	185 221	142 131	-14 100	67 633	0
Средства, полученные по взаимным расчетам с бюджетом РФ	1 632 933	65 562	171 757	69 959	0	97 910

региону в ходе взаимных расчетов из федерального бюджета на компенсацию расходов по исполнению решений центральных органов власти.

В целом консолидированный бюджет области по общему объему доходов в 2002 г. не достиг предкризисного уровня, составив 97% к соответствующему показателю 1997 г. При этом в доходной части бюджета все более возрастала доля неналоговых доходов, увеличившаяся примерно в 1,5 раза, что обусловлено ростом объема возврата ссуд местными бюджетами в областной. Укрупненный состав источников формирования доходной части консолидированного бюджета представлен на рисунке 2.13.

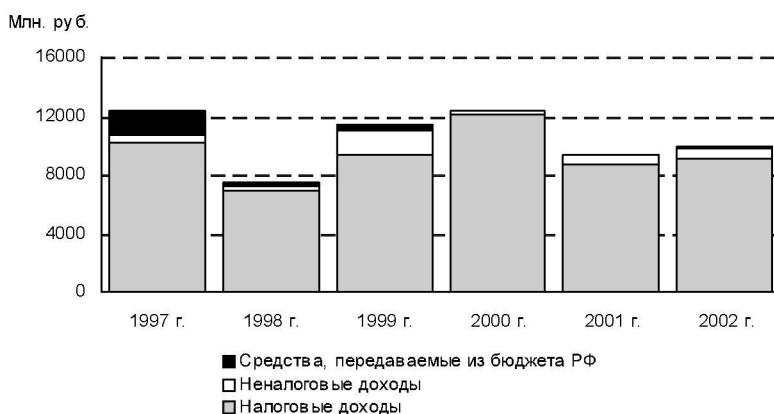


Рис. 2.13. Основные составляющие доходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

Как видно из представленных данных, главной составляющей доходов бюджетной системы области в анализируемый период являлись налоговые поступления. При этом большую их часть (табл. 2.17) формировали отчисления от так называемых «регулирующих» налогов: налога на прибыль, подоходного налога, налога на добавленную стоимость, акцизов, совокупный вклад которых в разные годы достигал 50 – 80% к общей величине доходов. Весомый вклад в доходы консолидированного бюджета внесли и такие налоги, как налог на имущество юридических лиц, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также платежи за пользование природными ресурсами.

Несмотря на высокий уровень удельного веса налоговых поступлений в общем объеме доходобразующих статей бюджета области, объемы и конкретная доля тех или иных доходных

Таблица 2.17

Основные составляющие доходной части консолидированного бюджета, в %

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВСЕГО ДОХОДОВ	100	100	100	100	100	100
Налоговые доходы	66,4	92,8	82,7	86,6	72,5	61,1
– налог на прибыль	20,7	25,8	43,3	61,9	56,3	46,3
– подоходный налог	18	21,1	12,3	14,8	24,7	23,5
– налог на добавленную стоимость	5,2	17,7	8,0	0	0	0
– акцизы	2,1	2,7	2,2	2,3	2,8	2,7
– налог на имущество предприятий	10,5	12,4	6,4	4,3	6,2	5,2
– платежи за пользование природными ресурсами	2,8	3,5	2,2	1,8	2,2	3,2
– налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	3,5	5,7	4,6	–	–	–
Неналоговые доходы	3,0	3,8	14,4	2	5,1	4,6
Доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности или от деятельности	0,7	1,4	1,3	1,2	1,3	1,7
– прочие неналоговые доходы	0,2	0,6	12,8	0,2	3,3	0,5
Трансферты, полученные из бюджета РФ	0,3	2,5	1,2	-0,1	0,6	0
Средства, полученные по взаимным расчетам с бюджетом РФ	10,6	0,9	1,5	0,5	0,0	0,7

источников претерпели за исследуемый период серьезные изменения, в связи с чем представляется целесообразным рассмотреть этот вопрос относительно главных составляющих налоговых доходов.

Предваряя анализ основных источников формирования бюджетных доходов, следует отметить, что с целью объективной оценки динамики количественных показателей все анализируемые величины приведены к единым (сопоставимым) ценам. Методика перевода показателей из текущих цен в сопоставимые основывается на применении индекса потребительских цен с использованием следующих коэффициентов: 3,49 – относительно текущих стоимостных показателей 1997 г.; 2,14 – 1998 г.; 1,56 – 1999 г.; 1,31 – 2000 г.; 1,13 – 2001 г.

Крупнейшей статьёй консолидированного бюджета Вологодской области является налог на прибыль, максимальный уровень поступлений от которого наблюдался в 2000 г., составив 61,9% к общему объёму доходов. За указанный год сумма зачисленных средств в региональный бюджет от данного налога составила

(в сопоставимой оценке) 8 595 млн. руб., что превысило соответствующий показатель прошлого года более чем в 1,7 раза и в 2,7 раза – уровень 1997 г.

Указанное в значительной степени обусловлено резким ростом объема прибыли (табл. 2.18), полученной предприятиями региона. Однако уже в 2001 – 2002 гг., в связи с сокращением прибыли, а также снижением ставки налога (29% в 2002 г. против 35% в 2000 г.), объем поступлений по налогу на прибыль уменьшился (рис. 2.14).

Таблица 2.18

Динамика прибыли предприятий и организаций Вологодской области (цены 2002 г.)

Год	Прибыль предприятий и организаций, млн. руб.	Темп роста, %
1997	6 721	100
1998	4 459	66
1999	26 770	600
2000	37 413	140
2001	12 970	35
2002	12 816	99

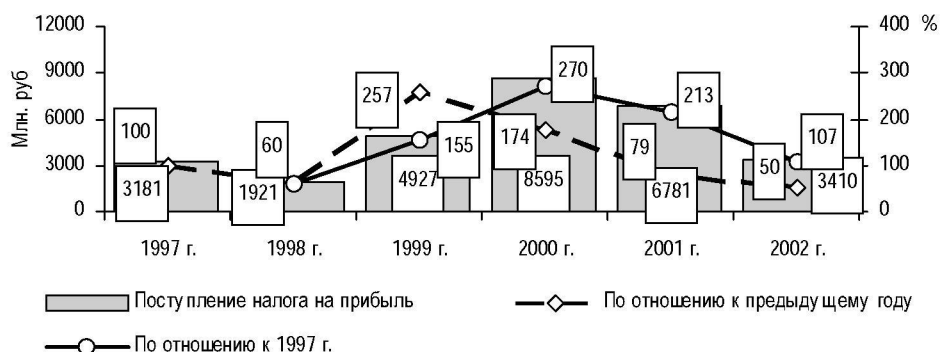


Рис. 2.14. Динамика поступления подоходного налога в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (млн. руб., цены 2002 г.)

Подоходный налог с физических лиц является вторым по значимости источником доходов в региональном бюджете. Объем поступлений по данному налогу достигал 25% суммарной величины мобилизованных средств. Однако до 1999 г. (включительно) наблюдалась понижительная динамика исследуемого показателя (рис. 2.15).

Наименьший уровень поступлений от налога на доходы физических лиц отмечен в 1999 г., когда величина поступивших средств по данной статье составила 12,3% к общему объему доходов против 22,4% в 1997 г. и 21,1% в 1998 г., что было вызвано сокра-



Рис. 2.15. Динамика поступления подоходного налога в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

щением уровня заработной платы (табл. 2.19) и ростом задолженности по ней (в 1999 г. задолженность по выплате заработной платы в сопоставимой оценке увеличилась на 25% по отношению к 1998 г.).

Таблица 2.19

Динамика заработной платы и фонда оплаты труда (цены 2002 г.)

Год	Среднегодовая заработная плата, руб.	Темп роста, %	Фонд оплаты труда, млн. руб.	Темп роста, %
1997	3 668	–	25 618	–
1998	2 539	69	17 425	68
1999	2 614	103	18 755	108
2000	3 344	128	24 998	133
2001	3 971	119	29 734	119
2002	4 547	115	34 266	115

Начиная с 2000 г. происходило стремительное возрастание объемов средств, полученных от подоходного налога, – как следствие роста заработной платы. Ежегодно ее уровень повышался приблизительно на 20% (в сопоставимой оценке), что привело к увеличению фонда оплаты труда, выступающего базой для налогообложения.

Налог на имущество юридических лиц является еще одной важной бюджетобразующей статьей, ежегодно формирующей доходы регионального бюджета в среднем на 8%. И если за последние годы объем средств, поступивших по этому направлению, возрастал (с 745 млн. руб. в 2001 г. до 771 млн. руб. в 2002 г.), то в период с 1997 г. по 2000 г. поступления стабильно снижались (рис. 2.16).



Рис. 2.16. Динамика поступления налога на имущество юридических лиц в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (млн. руб., цены 2002 г.)

Объем фактически мобилизованных в 1997 г. средств по налогу на имущество предприятий (1611 млн. руб.) через три года снизился до 595 млн. руб. Так, в 2000 г. уровень платежей по данному налогу составил всего 37% от уровня 1997 г., а его удельный вес упал с 11 до 5,2%. Подобная ситуация сложилась в результате сокращения налогооблагаемой базы. На протяжении исследуемого периода неоднократно проводилась переоценка основных фондов, приближавшая их к реальной стоимости, учитывающей физический и моральный износ. Кроме того, предприятия выводили значительную часть своего имущества на консервацию – по закону такое имущество не облагается налогом.

Оценка общих тенденций развития системы общественных финансов Вологодской области подразумевает проведение анализа основных расходных статей консолидированного бюджета. Состав функциональной структуры расходной части бюджета области на протяжении 1997 – 2002 гг. оставался достаточно стабильным (табл. 2.20).

Представленная структура расходов консолидированного бюджета свидетельствует о тенденции сохранения уровня удельных весов по ряду крупных расходных статей (табл. 2.21).

За период с 1997 по 2002 гг. в общей структуре бюджетных расходов преобладали затраты на финансирование образовательной деятельности, на которую направлялось до 20 – 24% мобилизованных средств. Второй по величине статьей расходной части консолидированного бюджета являлись расходы на содержание жилищно-коммунального хозяйства.

Таблица 2.20

Функциональная структура расходной части консолидированного бюджета
Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (тыс. руб., цены 2002 г.)

Наименование расходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Государственное управление	577 846	454 409	538 344	691 605	752 938	854 384
Правоохранительная деятельность	416 177	239 381	354 098	490 683	428 910	499 521
Промышленность, энергетика и строительство	65 616	25 297	7 561	42 670	215 886	342 909
Сельское хозяйство и рыболовство	704 749	558 848	730 396	1 035 160	573 497	450 818
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	5 885	9 830	21 516	23 637	32 714	35 041
Транспорт, дорожное хозяйство	146 020	80 938	1 062 113	270 111	91 242	48 542
Развитие рыночной инфраструктуры	7 158	2 864	8 119	9 962	5 486	6 393
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 940 354	1 550 245	2 074 046	2 583 059	2 311 508	1 796 599
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	15 170	10 183	13 426	24 310	23 681	30 380
Образование	3 551 113	1 899 951	2 435 072	2 966 552	2 911 828	3 525 885
Культура и искусство	365 846	218 382	340 689	466 521	400 014	510 932
Средства массовой информации	64 112	40 836	74 996	86 721	79 739	74 190
Здравоохранение и физическая культура	1 992 159	1 144 602	1 532 866	1 964 397	1 710 605	1 857 166
Социальная политика	906 489	528 914	951 666	844 437	889 659	1 006 477
Обслуживание государственного долга	0	0	105 620	91 315	73 059	74 076
Прочие расходы	972 608	1 018 376	804 893	452 607	4 088 343	1 921 335
ИТОГО РАСХОДОВ	13 731 302	7 783 055	11 055 423	12 043 748	14 589 113	13 034 648
Внутренние обороты	3 028 079	938 937	1 218 901	1 440 853	1 655 502	1 895 604
ВСЕГО РАСХОДОВ	16 759 429	8 721 969	12 274 313	13 484 601	12 933 610	14 930 252

**Структура расходной части консолидированного бюджета
Вологодской области в 1997 – 2002 гг., в %**

Наименование расходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Государственное управление	3,4	5,2	4,4	5,1	5,8	5,7
Правоохранительная деятельность	2,5	2,7	2,9	3,6	3,3	3,3
Промышленность, энергетика, строительство	0,4	0,3	0,1	0,3	1,7	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	4,2	6,4	6	7,7	4,4	3
Охрана окружающей среды	0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Транспорт, дорожное хозяйство	0,9	0,9	8,7	2	0,7	0,3
Развитие рыночной инфраструктуры	0,0	0,0	0,1	0,1	0	0
Жилищно-коммунальное хозяйство	23,5	17,8	16,9	19,2	17,9	12
Предупреждение и ликвидация ЧС	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Образование	21,2	21,8	19,8	22,0	22,5	23,6
Культура и искусство	2,2	2,5	2,8	3,5	3,1	3,4
Средства массовой информации	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Здравоохранение и физическая культура	11,9	13,1	12,5	14,6	13,2	12,4
Социальная политика	5,4	6,1	7,8	6,3	6,9	6,7
Обслуживание государственного долга	2,0	6,4	0,9	0,7	0,6	0,5
Прочие расходы	3,8	5,3	6,6	3,4	6,	12,9
ИТОГО РАСХОДОВ	81,9	89,2	90,1	89,3	87,2	87,3
Внутренние обороты	18,1	10,8	9,9	10,7	12,8	12,7
ВСЕГО РАСХОДОВ	100	100	100	100	100	100

Если в 1997 г. удельный вес этой статьи занимал около 24% суммарных расходов, то уже за 1998 – 2002 гг. он сократился в среднем на 7%, что связано с постепенным переходом граждан на полную оплату жилья и сокращением в связи с этим расходов бюджета по данному направлению. Совокупная доля рассмотренных бюджетных статей наряду с расходами на здравоохранение и социальную политику в разные годы достигала 55 – 60% к общей величине произведенных расходов (см. цветную вклейку, рис. 2.17).

Серьезным структурным изменением в расходной части консолидированного бюджета явилось снижение объемов так называемых внутренних оборотов. Ежегодно значительная часть средств бюджета направлялась на финансовую поддержку местным бюджетам, причем наибольший удельный вес по данной статье расходов был отмечен в 1997 г. Объем направленных средств в этом году достиг максимальной величины за весь анализируемый период (примерно 18% к общей величине бюджетных расходов против 10 – 13% в последующие годы). Централизация в областном бюджете части средств, передаваемых на местный уровень,

позволила обеспечить необходимый уровень расходных полномочий по таким направлениям, как государственное управление, правоохранительная деятельность, охрана окружающей среды, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Характер изменений в динамике отдельных расходных статей и общий уровень расходов консолидированного бюджета во многом определяется тенденциями, сложившимися в ходе формирования доходной части региональной бюджетной системы. Сокращение объемов средств, передаваемых из федерального бюджета, падение уровня поступлений по ряду основных налогов повлекли за собой снижение уровня общих доходов в 1998 г., которое, в свою очередь, привело к уменьшению расходной части более чем на 20% по сравнению с показателями 1997 г. В дальнейшем положение, при котором областными властями приходилось в вопросах планирования бюджета на очередной финансовый год рассчитывать на собственные доходы, также отражалось на объемах финансирования расходных обязательств.

Так, недостаток финансовых средств в 1998 г. в той или иной степени ограничил возможности финансирования ряда статей. Уже отмечалось, что в бюджетной системе Вологодской области (как и в других регионах РФ) и по своему удельному весу, и по социальной значимости важнейшими направлениями расходов являются образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и социальная политика. Объемы финансирования по этим статьям сократились самым значительным образом в 1998 г. В частности, по отношению к 1997 г. уровень расходов на образование снизился почти вдвое, на социальную политику – на 42%, на здравоохранение и физическую культуру – на 43%, на жилищно-коммунальное хозяйство – практически в 2,5 раза.

Относительно стабильный уровень расходов на государственное управление, сельское хозяйство, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций сохранился в силу их незначительного веса в структуре расходов консолидированного бюджета. Несмотря на пополнение доходной части региональной бюджетной системы в послекризисный период, расходная часть и основные ее составляющие не достигли показателей 1997 г. Преодолеть эту негативную тенденцию не удалось и к 2002 г. Объем произведенных расходов в этом году на 10% уступал аналогичному показателю 1997 г.

Помимо функционального разделения, расходы бюджетной системы имеют и различное экономическое назначение. Обобщенная экономическая структура консолидированного бюджета области представлена в табл. 2.22.

Таблица 2.22

Экономическая структура расходной части консолидированного бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

Наименование расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ	12 488	74,5	6 928	79,4	8 819	71,9	10 218	75,8
Закупки товаров и услуг	6 887	41,1	3 712	42,6	5 138	41,9	5 721	42,4
– оплата труда государственных служащих	2 786	16,6	1398	16	1 846	15	2 183	16,2
– начисления на заработную плату	936	5,6	456	5,2	669	5,4	796	5,9
– приобретение предметов снабжения и расходных материалов	788	4,7	525	6	780	6,4	1 062	7,9
– оплата транспортных услуг	128	0,8	85	1	89	0,7	70	0,5
– оплата услуг по связи	53	0,3	38	0,4	35	0,3	45	0,3
– оплата коммунальных услуг	1 096	6,5	691	7,9	568	4,6	739	5,5
– оплата прочих услуг и прочие текущие расходы	1 078	6,4	518	5,7	1151	9,1	783	5,8
– выплаты процентов	123	0,7	555	6,4	106	0,9	91	0,7
– субсидии и текущие трансферты	5 478	32,7	2 661	30,5	3 576	29,1	4 406	32,7
– субсидии	4 340	25,9	2 083	23,9	2 504	20,4	3 049	22,6
– текущие трансферты	264	1,6	96	1,1	166	1,3	194	1,4
– трансферты населению	874	5,2	482	5,5	906	7,4	779	5,8
КАПИТАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ	1 090	6,5	680	7,8	2 067	16,8	1 849	13,7
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	239	1,4	142	1,6	1 220	9,9	457	3,4
Капитальное строительство	521	3,1	308	3,5	417	3,4	857	6,4
Капитальный ремонт	329	2	231	2,6	430	3,5	534	4,0
Предоставление кредитов за вычетом погашения	154	0,9	175	2	169	1,4	-22	-0,2
Внутренние обороты	3 028	18,1	939	10,8	1 219	9,9	1 441	10,7
ВСЕГО РАСХОДОВ	16 759	100	8 722	100	12 274	100	13 485	1 000

Согласно экономической структуре расходов консолидированного бюджета за 1997 – 2000 гг., значительная часть средств направлялась на обеспечение текущего функционирования органов государственного и местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки местным бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме субсидий, а также на выплаты социального характера определенным группам населения области. При этом экономическая структура расходов

консолидированного бюджета оставалась относительно стабильной по субсидиям и текущим трансфертам, а наибольший удельный вес в представленной структуре расходов занимали выплаты по заработной плате, общая сумма которых составила с начислениями примерно 21 – 22% от общего объема расходов.

Анализ итоговых показателей произведенных расходов показал, что за период с 1997 по 2000 гг. (за исключением 1999 г.) запланированная сумма расходов на 1 – 10% превышала фактически исполненную (прил. 3, 4). Основная проблема в реализации запланированных расходов – недостаток бюджета для выполнения взятых обязательств по финансированию социальной сферы. Эта проблема, в свою очередь, может быть решена только при увеличении эффективности реального сектора экономики региона, увеличения его вклада в формирование доходной части бюджета. Отсутствие реальных результатов роста в экономике является основой финансовой нестабильности, форма проявления которой – бюджетный дефицит.

По доходным статьям бюджета области наблюдалось перевыполнение назначенных сумм. Фактическая мобилизация средств в 1997 – 2000 гг. превысила установленные плановые показатели, достигнув в 1999 г. максимальной отметки, хотя, как уже отмечалось, ощущался недостаток средств для осуществления расходных полномочий (табл. 2.23). Перевыполнение плановых показателей по доходам позволило снизить плановое значение бюджетного дефицита.

Таблица 2.23

Исполнение консолидированного бюджета Вологодской области, в %

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Исполнение консолидированного бюджета по доходам	100,1	106,3	171,3	103,1
Исполнение консолидированного бюджета по расходам	99,5	90	143,2	99
Исполнение консолидированного бюджета по профициту (профициту)	94,5	20,8	-29,5	-279,4

Значительное превышение доходов бюджетной системы над ее расходами, называемое профицитом, носит не только позитивный характер: при таком положении упускается рациональность использования бюджетных средств во времени. Возникновение как дефицита, так и профицита зависит не только от исполнения

бюджета в течение финансового года, но и от качества планирования и прогнозирования при утверждении бюджетных показателей.

Представленные данные (рис. 2.18) свидетельствуют о наличии дефицита за 1997, 1998 и 2001 гг. В эти годы объем расходов превышал уровень фактически исполненных доходов на 395, 160 и 793 млн. руб. соответственно.

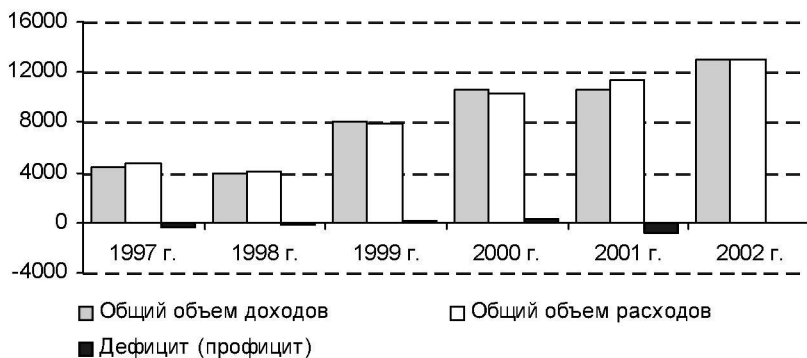


Рис. 2.18. Превышение доходов над расходами в консолидированном бюджете Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

В начале исследуемого периода региональная бюджетная система в вопросах финансирования дефицита в значительной мере зависела от бюджета вышестоящего уровня. Ссуды, предоставленные федеральным бюджетом в 1997 г., составили около 88% от общего объема средств, привлекаемых для этих целей.

Размеры дефицита консолидированного бюджета в 1998 г. были менее значительны, к тому же большая его часть приходилась на местные бюджеты, и его покрытие производилось в основном за счет внутреннего финансирования, то есть путем предоставления областным бюджетом ссуд бюджетам муниципальных образований.

Профицитное исполнение бюджета в 1999, 2000 и 2002 гг. позволило не привлекать значительные заемные средства на покрытие временных разрывов между доходами и расходами. При этом если 2001 г. был исполнен с дефицитом в сумме 792 млн. руб., то в 2002 г. этот разрыв удалось существенно сократить и закончить бюджетный год с профицитом 6 млн. руб. (табл. 2.24).

Несбалансированность региональной бюджетной системы, выражаемая в дефиците, носит не только годовой, но и внутри-

Таблица 2.24

Источники финансирования дефицита консолидированного бюджета Вологодской области (млн. руб., действующие цены)

Наименование статьи	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Превышение расходов над доходами (дефицит)	-395	-159,8	204,1	308,3	-792,8	6,2
ИСТОЧНИКИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	395	159,8	-179,5	-308,3	792,8	-6,2
Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках, руб.	-13,2	1,1	-47,5	-310,8	176,1	-297,2
– остатки на начало отчетного периода	10,5	23,8	22,7	70,2	380,9	210,2
– остатки на конец отчетного периода	23,8	22,7	70,2	380,9	204,8	507,5
Бюджетные ссуды, полученные из бюджетов других уровней	359,6	–	-85,2	-24,4	118,7	77,1
– привлечение средств	451,6	4,9	359,9	71,4	220	365
– погашение основной суммы задолженности	91,9	4,9	445	95,8	101,3	287,9
Прочие источники внутреннего финансирования	48,5	158,7	-82,1	39,7	461	-112,1
– получение кредитов (бюджетных ссуд)	357	290,8	55,4	104,2	609,2	574,2
– погашение основной суммы задолженности	308,4	132,1	137,5	64,4	148,2	686,3
– поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности	–	–	34,6	10,8	15,8	–
– поступления от продажи акций	–	–	0,7	3,6	21,2	320,1
ИСТОЧНИКИ ВНЕШНЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	–	–	-24,7	0,01	0,01	0,01
ВСЕГО (ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ)	395	159,8	-204,1	-308,3	792,8	-6,2

годовой характер. В поступлении налоговых доходов в консолидированный бюджет достаточно четко просматривается следующая тенденция: уровень платежей в первом квартале каждого года, как правило, значительно ниже, чем в последующих.

Указанное в значительной степени объясняется тем, что процессу формирования доходной части бюджета присуща определенная «сезонность». В начале текущего года подводятся итоги предыдущего, а плановые показатели исполнения доходной части еще носят ориентировочный характер. Кроме того, определенное влияние на наполнение бюджета налоговыми платежами оказывает порядок уплаты ряда налогов. Так, например, она производится раз в квартал, причем ее сроки назначаются, как правило, в течение месяца, следующего за отчетным. Помимо этого, в начале года сами налогоплательщики по причине неустойчивой экономической ситуации в регионе и в целом по стране не всегда могут составить достаточно четкое представление о размерах налогооблагаемой базы: прибыли, фонда оплаты труда и т.п. Поэтому наибольшего уровня

поступление налоговых платежей в бюджет достигает к концу финансового года, когда более четко определяются реальные размеры налогооблагаемой базы.

В расходах же бюджета размеры колебаний менее значительны, хотя отдельные сезонные колебания имеют место. Например, на динамику расходной части значительное влияние оказывают особенности финансирования расходов в сфере образования. Поскольку рамки учебного года не совпадают с рамками календарного, потребности в бюджетном финансировании возникают в основном в конце второго квартала, когда необходимо обеспечить выплату отпускных пособий работникам сферы образования.

Анализ функционирования бюджетной системы Вологодской области позволяет выделить ряд тенденций, сложившихся в системе региональных финансов. Основная из них заключается в том, что на протяжении трех последних лет бюджетная система Вологодской области значительно увеличила свою самостоятельность в обеспечении региональных расходов.

При этом, несмотря на некоторые колебания в их динамике, к концу исследуемого периода сбалансированность системы в целом стала значительно выше. Однако на всем его протяжении наблюдались и отрицательные тенденции, определяющие состояние региональной бюджетной системы. Прежде всего, это ухудшение качества планирования финансовых показателей.

Проведенный анализ позволил также выявить направления перспективного развития региональной бюджетной системы, среди которых можно выделить следующие:

- обеспечение источниками собственных доходов выполнения имеющихся обязательств, что означает прежде всего необходимость ускорения темпов развития реального сектора экономики и повышения его эффективности по всей территории области;
- рациональное расходование бюджетных средств: большая их часть должна концентрироваться на решении ключевых социально-экономических проблем развития области – росте благосостояния населения и обновлении инфраструктуры производства и социальной сферы;
- стимулирование деятельности предприятий всех форм собственности с помощью налоговой системы, распределения расходных полномочий и создания внебюджетных фондов;
- обеспечение большей прозрачности бюджетов и бюджетных процедур.

ГЛАВА 3

МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе

Как показывает практика, реализация целей и задач регионального развития невозможна без серьезного реформирования системы межбюджетных отношений.

Важнейшей проблемой, требующей сегодня своего решения, является разработка такой системы межбюджетных отношений, которая могла бы, с одной стороны, обеспечивать финансирование гарантированных государством социальных услуг, а с другой – была бы достаточно гибкой, стимулирующей развитие местной экономической базы.

Для целей межбюджетного регулирования, то есть определения конкретных размеров финансовых ресурсов, распределяемых между муниципальными образованиями, крайне важное значение имеет объективная оценка их собственных доходных возможностей. В настоящее время для обозначения возможных объемов финансовых ресурсов, поступающих в бюджет того или иного уровня в качестве налоговых платежей, достаточно широкое распространение получил термин «налоговый потенциал территории».

Налоговый потенциал характеризуется экономической структурой региона и его *обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами*, определяемой налоговыми базами. Например, база налога на прибыль предприятий – это сумма налогооблагаемой прибыли, полученной всеми зарегистрированными на территории предприятиями. Другие примеры налоговых баз: доходы физических лиц (образующие налоговую базу подоходного налога с физических лиц), стоимость налогооблагаемого имущества (налог на имущество) и т.д. Очевидно, что налоговый потенциал пропорционален совокупной налоговой базе региона.

Самую точную оценку налогового потенциала можно было бы получить с помощью подробного обследования и аудита всей экономической деятельности, происходящей на территории

муниципального образования, в том числе и теневого бизнеса. Однако это трудновыполнимая и дорогостоящая в решении задача. В научной литературе и на практике предлагаются и другие методы оценки налогового потенциала, которые позволяют при сравнительно незначительных затратах времени и средств с достаточно большой степенью достоверности определить величину налогового потенциала муниципалитетов. Попытаемся дать их оценку.

Лучшие результаты дает так называемая «репрезентативная налоговая система» (РНС), разработанная экспертной комиссией США по межбюджетным отношениям и в последнее время получающая достаточно широкое распространение в России. Суть РНС в качестве меры налогового потенциала регионов заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые могут быть собраны в регионе, при условии среднего уровня налоговых усилий и одинаковом составе налогов и ставки налогообложения во всех регионах (подобная ситуация характерна для большинства регионов России, и в частности – Вологодской области). Для применения этого метода необходимо иметь сведения по всем территориям. Обладая данными о фактически собранных налогах и сборах и их налоговых базах, можно рассчитать объем поступлений по региону. Именно эта величина и принимается за меру его налогового потенциала.

В условиях России, когда основными налоговыми источниками доходов региональных и местных бюджетов служат отчисления от федеральных налогов, а базы значительной части остальных налогов определяются преимущественно федеральными законами, применение метода РНС облегчается. При этом необходимо только решить вопрос выбора налоговых баз и количества видов налоговых поступлений, включаемых в расчеты потенциально налогооблагаемых ресурсов регионов.

Использование репрезентативной налоговой системы предполагает использование различного инструментария, содержание которого заключается в расчете суммы бюджетных доходов, которые были бы собраны на территории региона, если бы он прилагал для их сбора средний по региону уровень налоговых усилий при одинаковых (средних для региона) ставках налогообложения во всех муниципальных образованиях. Условно эти способы можно разделить на четыре группы:

1) оценивающие налоговый потенциал одновременно по всем доходам всех отраслей народного хозяйства;

2) оценивающие налоговый потенциал одновременно по всем доходам в разрезе отраслей народного хозяйства;

3) оценивающие налоговый потенциал в разрезе различных видов доходов (или групп доходов) одновременно по всем отраслям народного хозяйства;

4) оценивающие налоговый потенциал как в разрезе различных видов доходов (или групп доходов), так и отраслей народного хозяйства.

Разумеется, наиболее точное представление о доходных возможностях муниципалитетов дают методы, подробнее и полнее охватывающие их совокупные налогооблагаемые ресурсы. Однако получение оценки налогового потенциала любым из перечисленных методов подразумевает наличие необходимого и достаточного количества информации и характеризуется различной степенью трудозатрат.

Проведенный анализ методологических и методических подходов к определению налогового потенциала региона создает предпосылки для синтеза их наиболее рациональных элементов и выработки на этой основе соответствующих алгоритмов действий для объективной оценки налогового потенциала отдельных территорий региона.

Оценка налогового потенциала в настоящее время используется прежде всего для определения объемов финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Финансовыми органами Правительства Вологодской области такой подход применяется при разработке методики распределения дотаций районам. При этом за методическую основу приняты рекомендации, разработанные на федеральном уровне для оценки налогового потенциала субъектов Федерации. Рассмотрим ее содержание.

Для оценки налогового потенциала производится выбор группы налогов, достаточно точно отражающих поведение совокупности суммарных налоговых поступлений. При правильном выборе этой группы произведенные расчеты позволяют с достаточной степенью достоверности оценить общий налоговый потенциал той или иной территории. По заключению департамента финансов области, наиболее полно отражает налоговый потенциал муниципальных образований совокупность следующих налогов:

- налог на прибыль;
- налог на доходы физических лиц;
- акцизы;
- налог на имущество предприятий;
- платежи за пользование лесным фондом.

На следующем этапе определяются значения показателей налогооблагаемой базы по выбранной репрезентативной группе налогов. Необходимые показатели базы и их источники корреспондируются (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Показатели налогооблагаемой базы, применяемые для определения
налогового потенциала муниципальных образований
Вологодской области**

Наименование налога	Показатель базы налогообложения	Источник данных
Налог на прибыль	Прибыль предприятий*	Официальные данные предприятий
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда	Данные пенсионного фонда
Акцизы	Объем производства подакцизных товаров, подлежащих налогообложению	Официальные статистические данные
Налог на имущество предприятий	Стоимость основных фондов предприятий (по первоначальной стоимости за вычетом износа)	Выборка по балансам предприятий
Платежи за пользование лесным фондом	Объем отпуска древесины на корню в расчете на год	По выписанным лесобилетам

*Кроме этого при определении потенциала по налогу на прибыль учитываются данные об изменениях в порядке уплаты налогов структурными подразделениями, не имеющими собственного расчета и самостоятельного баланса.

Затем производится расчет номинального ресурса путем умножения полученных значений налогооблагаемой базы на ставку налогообложения и норматив отчисления в местные бюджеты по соответствующему налогу.

Для каждого бюджета муниципального образования вычисляется номинальный налоговый ресурс по репрезентативной налоговой группе путем суммирования отдельных номинальных налоговых ресурсов.

Определяется доля (индекс) налогового ресурса каждого района:

$$\text{ИНР}_I = \text{НР}_I / \text{НР}_\Sigma \quad (3.1)$$

где:

НР_I – номинальный налоговый ресурс I-го района по репрезентативной налоговой группе;

$НР_{\Sigma}$ – суммарный по всем районам номинальный налоговый ресурс по репрезентативной налоговой группе.

Затем исчисляется величина приведенного налогового ресурса для каждого муниципального образования (по репрезентативной группе) – как доля налогового ресурса, умноженная на значение совокупного приведенного налогового ресурса по всем районам:

$$ПНР_I = ИНР_I \times ПНР_{\Sigma}. \quad (3.2)$$

Совокупный приведенный налоговый ресурс по всем районам принимается равным объему фактических поступлений по репрезентативной налоговой группе в базовом году.

Наконец, вычисляется величина валового налогового ресурса для муниципалитета:

$$ПНР_{ВАЛЛ} = (ПНР_I^2 + ФП_I \times ФП_{ОСТ. I}) / ПНР_I, \quad (3.3)$$

где:

$ПНР_{ВАЛЛ}$ – валовой приведенный налоговый ресурс;

$ФП_I$ – фактические поступления I-го района по репрезентативной налоговой группе;

$ФП_{ОСТ. I}$ – фактические поступления I-го района по остальным налогам.

Расчеты, проведенные в соответствии с описанной методикой, дали неоднозначные результаты. В некоторых муниципалитетах значения валового налогового ресурса оказались ниже, чем фактические налоговые поступления в базовом году.

Одной из причин этого является недостоверность некоторых исходных данных. Так, в отдельных муниципалитетах поступления по ряду налогов превышают максимально возможную величину налогового изъятия в несколько раз. Особенно характерна эта ситуация для налога на прибыль (табл. 3.2).

Ставка налога на прибыль для местных бюджетов составляла в 1999 г. 19%. Если же учесть принятое 50%-ное уменьшение налогооблагаемой прибыли, связанное с возможным предоставлением льгот, то объем поступлений по данному налогу теоретически должен составлять около 10% базового показателя.

Причина подобного несоответствия заключается в том, что представленные большинством районов базовые объемы налогооблагаемой прибыли значительно ниже реальных, что может быть связано как с объективными трудностями контроля и учета данного

Таблица 3.2

Сравнение фактических поступлений в районные бюджеты и базовых показателей по налогу на прибыль в 1999 году

Наименование района	База налогообложения	Фактический объем поступлений	Доля налогового изъятия местным бюджетом
	тыс. руб.	тыс. руб.	%
Бабаевский	43 046	9 586	22,3
Бабушкинский	3 384	121	3,6
Белозерский	90 681	20 934	23,1
Вашкинский	36 810	5 637	15,3
Верховажский	4 723	1099	23,3
Вожегодский	56 133	10 966	19,5
Вологодский	65 000	9 652	14,8
Вытегорский	305 060	54 307	17,8
Грязовецкий	35 930	10 810	30,1
Кадуйский	32 280	8071	25
Кирилловский	19 119	2 591	13,6
Кич.-Городецкий	5 462	790	14,5
Междуреченский	1 554	347	22,3
Никольский	8 843	620	7
Нюксенский	6 946	6 003	86,4
Сямженский	3 453	695	20,1
Тарногский	2 427	916	37,7
Тотемский	60 585	13 457	22,2
Усть-Кубинский	2 560	550	21,5
Устюженский	7 297	1 465	20,1
Харовский	61 109	9 561	15,6
Чагодощенский	13 937	2 775	19,9
Череповецкий	47 326	13 867	29,3
Шекснинский	45 595	11 333	24,9
г. Великий Устюг	157 458	21 468	13,6
г. Сокол	99 500	19 932	20

показателя, так и с нежеланием местных органов власти отражать действительные объемы собственных доходных возможностей.

Несоответствие величины налоговых поступлений и показателей налогооблагаемой базы отчасти может быть объяснено также и тем, что в течение года, помимо непосредственного выполнения налоговых обязательств, налогоплательщиками производилось погашение задолженности и недоимки за предыдущие периоды, которое также могло несколько исказить реальную ситуацию.

Следует заметить, что упомянутые выше искажения возникли и из-за некоторого несовершенства примененной методики расчетов. По нашему мнению, при определении налогового

потенциала муниципалитетов на основе какого-либо базового периода не следует применять этап так называемого приведения налогового ресурса.

В сложившихся обстоятельствах, во избежание занижения реальных возможностей отдельных районов по формированию собственных доходов, вполне оправданным выглядит решение о принятии в качестве величины их налогового потенциала размера фактических налоговых поступлений в базовом году. Подобный подход никоим образом не ущемляет интересы отдельных районов.

По формированию доходной части муниципальные бюджеты Вологодской области находятся в достаточно неравном положении. Располагая примерно одинаковыми возможностями для формирования доходной части, одни районы в заметно большей степени обеспечиваются за счет собственных источников, в то время как другие значительную долю бюджетных доходов формируют за счет дотаций из областного бюджета. Зачастую районы, располагающие большей собственной базой, получают больше дотаций. В этой связи объективность оценки действительных доходных возможностей местных бюджетов приобретает особую важность, поскольку их занижение ведет к нерациональному распределению средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов.

В силу того, что ряд муниципалитетов не использует собственные доходные источники в достаточной степени, средний уровень собираемости налогов ниже, чем в отдельных районах. Умножение доли (индекса) номинального налогового ресурса муниципалитета на совокупный объем фактически собранных налогов (см. формулу 3.4) приводит к тому, что уже на этом этапе для некоторых муниципалитетов занижается объем потенциально возможных налоговых поступлений, поскольку его величина определяется на основе среднего по районам уровня собираемости налогов.

Для того чтобы избежать подобного искажения, как нам представляется, достаточно ограничиться вычислением номинального налогового ресурса по репрезентативной налоговой группе и на его основе определять валовой налоговый ресурс каждой территории.

Еще один шаг к увеличению точности оценки налогового потенциала муниципалитетов – *расширение репрезентативной налоговой группы*. По нашим оценкам, в нее кроме вышеперече-

численных пяти налогов могли бы также войти *налог с продаж и единый налог на вмененный доход*. В ряде местных бюджетов их совокупная доля составляла в 1999 г. от 2,5 до 8% собственных доходов. В 2000 г. за счет значительного роста поступлений по единому налогу на вмененный доход (в 2,8 раза в среднем по районам) совокупная доля двух этих налогов в собственных доходах многих районных бюджетов превысила 10% (рис. 3.1).

В качестве налогооблагаемой базы указанных налогов предлагается использовать суммарное значение розничного товарооборота и объема платных услуг в стоимостном выражении. Как видно из данных приложения 6, данный показатель имеет достаточно высокую корреляцию с поступлениями по указанным налогам.

Таким образом, в качестве основных дальнейших мер по усовершенствованию методики оценки налогового потенциала районов Вологодской области, на наш взгляд, должны явиться следующие:

- расширение репрезентативной налоговой группы за счет единого налога на вмененный доход;
- проведение работ, направленных на получение более качественной исходной информации о показателях налогооблагаемой базы (в частности, проверка полноты собираемых данных, и проведение арифметического и логического контроля информации);
- переход от оценки налогового потенциала муниципалитетов на основе показателей базового года к расчетам по данным прогнозного периода.

Для современного состояния межбюджетных отношений характерна ситуация, в которой местные органы самоуправления вынуждены формировать расходную часть бюджета с учетом ограничений, налагаемых федеральным законодательством относительно направлений и объемов расходования бюджетных средств. К таким ограничениям относятся:

- ⊕ законодательные нормы, разграничивающие предметы ведения и расходные полномочия между уровнями бюджетной системы;
- ⊕ законодательно закрепленные нормативы по отдельным категориям расходов;

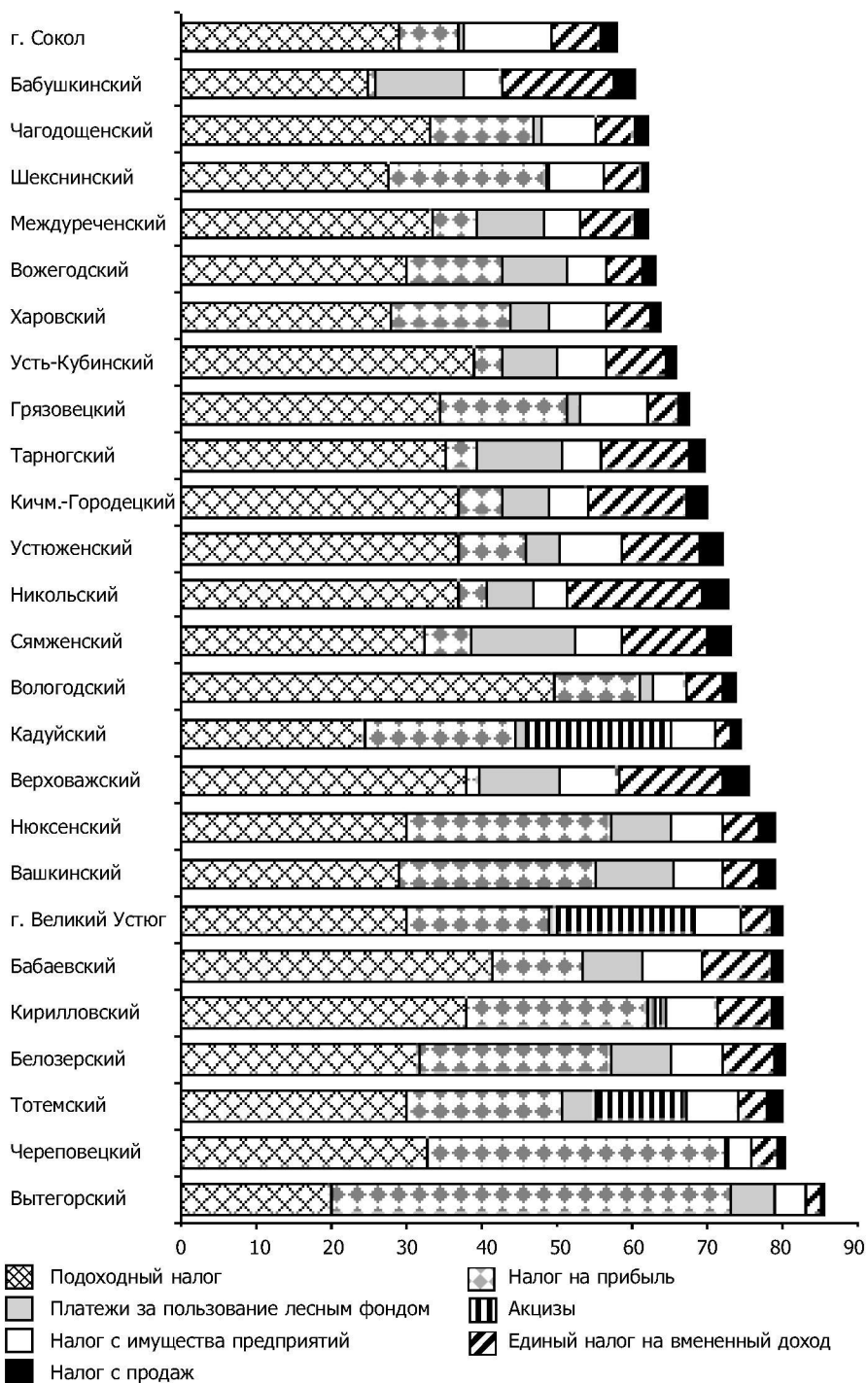


Рис. 3.1. Доля налогов, предлагаемых в качестве репрезентативной налоговой группы, в условно-собственных доходах районных бюджетов Вологодской области в 2000 году, в %

⇒ законы и решения федерального уровня (так называемые «федеральные мандаты»), расходы по которым обязаны финансировать нижестоящие власти.

Основой для разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы являются положения Конституции Российской Федерации. Однако в действующем законодательстве отсутствует толкование понятия «государственные полномочия». Поэтому зачастую такие полномочия трактуются расширительно – в частности, под ними подразумевается обеспечение реализации конституционных прав граждан в области образования, здравоохранения, социального обеспечения независимо от того, в чьей собственности (Российской Федерации, субъектов Федерации или муниципальных образований) или в ведении каких органов власти находятся учреждения, выполняющие указанные функции. Проблемы, связанные с разграничением расходных полномочий, во многом обусловлены смешением разных понятий: функциональных задач, которые ставятся перед местным самоуправлением, и конкретного перечня расходов. Ни в одном из ныне действующих законов не идет речь о действительных «полномочиях», т.е. правах и обязанностях местных органов власти по осуществлению возложенных на них функций предоставления населению бюджетных услуг.

Помимо того что подобный подход к разграничению полномочий между уровнями власти ведет к размыванию бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней, он также затрудняет нормальный процесс формирования нижестоящих бюджетов.

Что касается нормативов расходов, разрабатываемых федеральными отраслевыми министерствами и ведомствами, то в настоящее время они носят в основном рекомендательный характер, к тому же они выражаются преимущественно в натуральных показателях. Подобные нормативы до последнего времени использовались лишь для расчета так называемого «обоснованного уровня бюджетной обеспеченности» при распределении средств из бюджетов более высокого уровня. Получаемых нижестоящими бюджетами финансовых ресурсов обычно едва хватает на содержание имеющейся у них с дореформенного периода социальной инфраструктуры. Ограниченность финансовых ресурсов не позволяет муниципалитетам увеличивать удельные

расходы на содержание объектов имеющейся инфраструктуры сверх федеральных нормативов. С другой стороны, это дает возможность при непокрытом дефиците претендовать на дополнительную финансовую помощь из регионального бюджета.

В настоящее время единственным реально действующим повсеместно нормативом, утвержденным на федеральном уровне постановлением Правительства Российской Федерации, является «Единая тарифная сетка по оплате труда работников организаций бюджетной сферы». К работникам бюджетной сферы относятся работники всех учреждений, финансируемых из бюджета любого уровня (кроме сотрудников административного аппарата органов власти).

Помимо нормативов оплаты труда одного бюджетного служащего, федеральные власти контролируют также и численность занятых в бюджетных учреждениях. Происходит это не напрямую, а через установление стандартов оказания бюджетных услуг. В результате местным органам власти фактически диктуются не только удельные нормативы оплаты труда, но и общий размер фонда заработной платы бюджетных работников. Он составляет порядка 25% расходов бюджетов.

Требования по предоставлению льгот и субсидий отдельным категориям граждан присутствуют более чем в 120 федеральных законодательных актах. Местным властям вменяется в обязанность оплачивать из своих бюджетов 37 видов льгот, причем по отдельным из них количество категорий граждан, которые могут на них претендовать, достигает 15. Оплату большинства этих льгот и субсидий федеральное законодательство с самого начала возлагало на местные бюджеты. По оценкам, для большинства местных бюджетов потребности в финансировании переданных им мандатов превышают все их доходы, включая финансовую помощь из вышестоящего бюджета.

Законом «О финансовых основах местного самоуправления» предусматривается, что «органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов в пределах средств, переданных им в качестве компенсации». Однако в подавляющем большинстве случаев местным органам власти не удается доказать недостаточность переданных им «в качестве компенсации» средств.

Вошедший в силу с января 2000 г. Бюджетный кодекс РФ предусматривает передачу средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, на нижестоящий уровень, по каждому передаваемому виду полномочий. Это положение должно помочь местным органам власти упорядочить финансирование федеральных мандатов. Но до тех пор пока бюджетная классификация не будет выделять федеральные мандаты в виде отдельных статей расходов в составе функциональной классификации, проконтролировать передачу таких средств и обеспечить необходимое финансирование в полном объеме будет невозможно.

Перечисленные факторы создают проблемы и для региональных органов управления, особенно в вопросах распределения финансовой помощи между местными бюджетами, поскольку затрудняют оценку реальных расходных потребностей конкретных муниципалитетов.

Тем не менее в настоящее время существуют способы определения расходных потребностей муниципальных бюджетов, которые позволяют с достаточной степенью объективности производить расчет объемов финансовой помощи местным бюджетам, решая при этом основную задачу межбюджетного регулирования – выравнивание бюджетной обеспеченности населения региона.

При определении объемов расходных потребностей муниципалитетов применение тех или иных социальных норм и стандартов происходит с учетом реальных доходных возможностей консолидированного бюджета региона. Поэтому широкое распространение получают методы, основанные на использовании данных о сложившемся уровне финансирования расходов за предыдущий период.

Одним из них является расчет нормативов расходов методом репрезентативной системы расходов. При этом определяются объемы расходов, которые понадобятся муниципалитетам для того, чтобы выйти на средний по региону уровень обеспеченности своего населения бюджетными услугами по каждой функции, включенной в репрезентативную систему расходов, и о фактически предоставленных из местных бюджетов объемах услуг по каждой функции, включенной в репрезентативную систему

расходов. Например, показателем объема услуг, предоставляемых муниципалитетами населению в сфере образования, может служить численность школьников (детей школьного возраста). Для этого используются данные о фактических расходах на финансирование репрезентативного набора бюджетных функций всех местных бюджетов в базовом году.

Объемы предоставленных бюджетных услуг измеряются по численности населения, на удовлетворение потребностей которой направлена соответствующая услуга. Если потребителями нескольких видов бюджетных услуг является одна и та же категория населения, по этим видам услуг может быть рассчитан обобщенный норматив расходов.

Разделив общую величину расходов по каждой из выделенных статей на численность потребителей услуг по данной статье, можно рассчитать средний по региону норматив расходов на одного потребителя. Умножением этого норматива на численность потребителей в каждом муниципалитете определяются расходные потребности данного муниципалитета.

После того как произведена оценка количества потребителей отдельных бюджетных услуг для каждого муниципального образования, региональные органы власти могут использовать эти данные для сопоставления потребностей муниципалитетов в объеме бюджетных услуг. Так, муниципалитеты, в которых численность потребителей бюджетных услуг превышает среднюю по субъекту Федерации, могут претендовать на больший объем финансовой помощи.

В основе другого подхода к оценке потребностей муниципалитетов лежит расчет единого индекса бюджетных расходов. Он показывает относительную потребность отдельных муниципалитетов в подушевых бюджетных расходах и, как правило, учитывает различия муниципальных образований не только по численности конечных потребителей, но и по ряду других показателей, таких, как стоимость предоставляемых услуг, плотность населения и т.п. Единый индекс бюджетных расходов рассчитывается как сумма индексов по отдельным статьям расходов, взятых с весами, соответствующими долям этих видов расходов в общем объеме расходов местных бюджетов.

Подобный подход с 2000 г. используется и в Вологодской области. При этом выделяются категории потребителей по следующим направлениям бюджетных расходов: здравоохранение, образование, социальная политика, прочие расходы.

Методика расчета расходных потребностей основана на использовании индексов бюджетных расходов, учитывающих социально-демографический состав населения муниципалитетов, а также их насыщенность учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя. В результате использования индексов определяется так называемая приведенная численность населения муниципалитетов. Данный показатель применяется при определении сумм, необходимых бюджетам муниципальных образований для приведения среднедушевых доходов к среднеобластному уровню.

Определение расходных потребностей на основе показателей финансирования в базовом году может привести к занижению реальных потребностей муниципалитетов, поскольку объемы расходов по определенным расходным направлениям не обязательно являются достаточными. В этом плане представляется более предпочтительным применение таких относительных показателей, как индексы бюджетных расходов. Они показывают, в какой пропорции следует изменить размеры расходов по тому или иному направлению, для того чтобы они находились на уровне не ниже среднего по муниципальным образованиям.

В целях дальнейшей рационализации методики предлагается провести следующие усовершенствования:

1. В качестве еще одного отдельного направления репрезентативной расходной системы предлагается выделить расходы муниципальных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство, поскольку данная статья занимает значительное место в структуре общих расходов районных бюджетов. При этом в качестве потребителей бюджетных услуг предлагается помимо всего населения учитывать численность лиц, пользующихся льготами по оплате услуг ЖКХ, поскольку значительную часть расходов на жилищно-коммунальное хозяйство составляют выплаты компенсационного характера (в основном субсидии предприятиям, оказывающим льготные услуги), объемы которых напрямую связаны с численностью указанной категории населения.

2. Большинство районов Вологодской области никогда не смогут и не должны сравниваться с такими крупными в масштабах региона городами, какими являются Вологда и Череповец, по качеству оказания бюджетных услуг, а следовательно, и по потребностям на их финансирование. В этой связи при расчете индексов бюджетных расходов по отдельным расходным направлениям предлагается рассматривать не среднеобластные показатели, а показатели, рассчитанные на основе совокупных объемов расходов только по районным бюджетам, поскольку включение в расчеты городов Вологды и Череповца значительно искажает величину среднего уровня, до которого следует доводить расходы большинства районных бюджетов.

3. Предлагается не включать в расчеты индекс корректировки бюджетных расходов по насыщенности социальной сферы в расчете на одного жителя. Оценка расходных потребностей муниципалитетов в привязке к имеющейся у них сети бюджетных учреждений ставит жителей разных муниципалитетов в неравное положение.

Основной целью распределения финансовой помощи между муниципалитетами региона является выравнивание обеспеченности населения муниципалитетов бюджетными доходами. Подчеркнем еще раз и то, что в настоящее время взаимоотношения регионального и местных бюджетов Вологодской области также строятся на принципах определения доходных возможностей муниципалитетов на основе оценки их налогового потенциала и регулирования уровня необходимых расходов при помощи единого индекса бюджетных расходов.

Рассмотрим подробнее процесс определения объемов финансовой помощи конкретным муниципалитетам.

На первом этапе исчисляется индекс бюджетных расходов, учитывающий социально-демографический состав населения. В расчет индекса принимается объем расходов по видам бюджетных услуг: на образование, здравоохранение, социальную политику и прочие бюджетные услуги в базовом году.

Определяется доля потребителей услуг каждой отрасли в общей численности населения i -го муниципального образования D_{ni} по следующей формуле:

$$D_{ni} = \text{ЧН}_{ni} / \text{Ч}_{\text{нас}i}, \quad (3.4)$$

где:

$ЧН_{nl}$ – численность потребителей услуг n -ой отрасли в i -ом муниципальном образовании, чел.;

$Ч_{нас\ i}$ – численность населения i -го муниципального района, чел.

Затем по аналогичной формуле определяется доля потребителей услуг определенного вида в общей численности жителей области – $A_{n\ обл}$.

Отраслевой индекс бюджетных расходов определяется путем деления доли потребителей определенного вида услуг в общей численности населения i -го муниципального образования на долю потребителей услуг данного вида в общей численности жителей области:

$$ИБР_{I\ отр} = A_{nl} / A_{n\ обл} \quad (3.5)$$

Индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования, учитывающий социально-демографический состав населения, определяется суммой индексов бюджетных расходов данного вида услуг, умноженных на удельный вес данного вида услуг в общем объеме расходов бюджетов муниципальных образований:

$$ИБР_{I\ дем} = ИБР_{обр\ i} \times (Обр / P) + ИБР_{здр\ i} \times (Здр / P) + ИБР_{соц\ i} \times (Соц / P) + (Пр / P), \quad (3.6)$$

где:

P – сумма всех расходов местных бюджетов, руб./год;

$Обр.$ – сумма расходов местных бюджетов на образование, руб./год;

$Здр.$ – сумма расходов местных бюджетов на здравоохранение, руб./год;

$Соц.$ – сумма расходов местных бюджетов на социальную политику, руб./год;

$Пр.$ – сумма прочих расходов местных бюджетов, руб./год.

Затем определяется индекс бюджетных расходов, учитывающий специфический фактор муниципалитетов. В качестве такого фактора применяется индекс корректировки расходов по насыщенности учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя. Данный индекс определяется отношением количества учреждений в i -ом муниципальном образовании в расчете на одного жителя к количеству учреждений в расчете на одного жителя в целом по области:

$$ИБР_{If} = (КУ_I / Ч_{наcl}) / (КУ_{обл} / Ч_{нас.обл}), \quad (3.7)$$

где:

KU_I – количество учреждений социальной сферы в I-том муниципальном образовании, ед.;

$KU_{обл.}$ – количество учреждений по всем муниципальным образованиям области, ед.

Итоговый индекс бюджетных расходов для каждого муниципального образования рассчитывается как произведение индекса бюджетных расходов, отражающего особенности социально-демографического состава обслуживаемого населения, и индекса бюджетных расходов по насыщенности учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя:

$$ИБР_I = ИБР_{Идем} \times ИБР_{Иф} \quad (3.8)$$

Умножением численности жителей каждого муниципального образования на итоговый индекс бюджетных расходов по данному муниципальному образованию определяется приведенная численность населения ($Ч_{нас.пр}$), которая используется в формуле расчета финансовой поддержки.

Показатель подушевой бюджетной обеспеченности (БО) определяется путем деления показателя доходов на постоянную численность населения:

$$БО_I = ДП_I / Ч_{насI} \quad (3.9)$$

где $ДП_I$ – показатель доходных возможностей I-того муниципалитета, руб. год.

Затем находится разница между среднедушевой бюджетной обеспеченностью в среднем по всем муниципальным образованиям области и среднедушевой бюджетной обеспеченностью по каждому муниципальному образованию. Полученная разница умножается на приведенную численность населения каждого муниципального образования, в результате определяется объем недостающих средств, необходимый для повышения бюджетной обеспеченности до среднеобластного уровня:

$$S_{нI} = (БО_{обл.} - БО_I) \times Ч_{нас. прI} \quad (3.10)$$

Сумма финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, предоставляемая муниципальному образованию для выравнивания бюджетных доходов до среднеобластного уровня, определяется путем умножения доли расчетной суммы, необходимой для выравнивания приведенных

доходов данного муниципального образования в общем объеме недостающих средств по области, на общую сумму ФФПМО.

Рассмотренный вариант расчета используется специалистами департамента финансов Вологодской области по рекомендации органов власти федерального уровня. По нашему мнению, данный алгоритм обладает рядом недостатков:

1. При расчете итогового индекса бюджетных расходов не совсем оправданным выглядит применение индекса корректировки расходов по насыщенности учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя. Методика определения расходных потребностей муниципалитетов основана на выделении отдельных групп потребителей и сравнении муниципалитетов по уровню их обеспеченности бюджетными услугами. В данном случае в расчеты вносится определенное искажение. Например, в число учреждений социальной сферы входят учреждения образования, хотя в общей численности населения доля потребителей данного вида услуг в среднем по муниципальным образованиям в 2000 г. составляла лишь 20,5%. Кроме того, при определении количества учреждений социальной сферы следует рассматривать лишь те из них, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов.

2. Выравнивание бюджетной обеспеченности населения муниципалитетов Вологодской области на основе среднеобластных показателей приводит к тому, что большинство районных бюджетов в силу ограниченности финансовых ресурсов областного бюджета, и в частности объемов фонда финансовой поддержки муниципалитетов, даже после распределения дотаций находятся на уровне бюджетной обеспеченности населения, значительно уступающем среднеобластному уровню подушевых собственных доходов (рис. 3.2).

Причина подобной ситуации – в искажениях, которые вносятся в расчеты показатели по городам Вологде и Череповцу. Прежде всего, это касается показателей их собственных доходов. Как видно из рисунка, среднеобластные показатели для большинства районов недостижимы даже при значительном увеличении как их собственных доходов, так и объемов предоставляемой им финансовой помощи из областного бюджета.

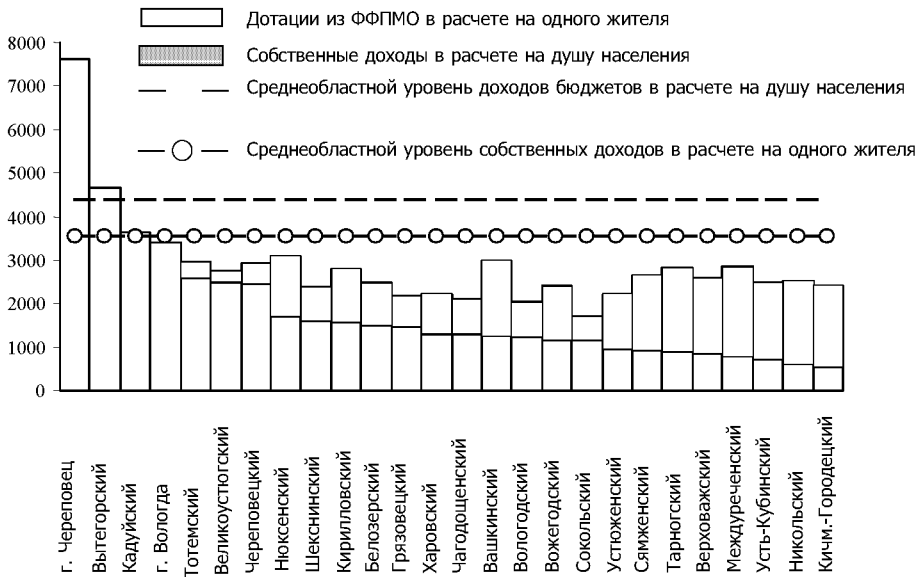


Рис. 3.2. Распределение муниципальных бюджетов Вологодской области по уровню бюджетной обеспеченности населения (по результатам расчета ФФМО на 2001 г.)

В то же время и Вологда, и Череповец в рамках регионально-го бюджета являются своеобразными «территориями-донорами», для которых установлены индивидуальные, ниже, чем у прочих муниципалитетов, нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты и которые заведомо не претендуют на средства фонда финансовой поддержки муниципалитетов. В связи с этим представляется целесообразным при распределении финансовой помощи в качестве критериев использовать не среднеобластные величины, а значения, рассчитанные в среднем по районам, исключая Вологду и Череповец.

3. Как видно из данных, представленных на рисунке, распределение районов по уровню бюджетной обеспеченности носит противоречивый характер: финансовая помощь распределена не пропорционально собственным доходам районных бюджетов. Причиной этого искажения, как нам видится, служит неточность при сопоставлении доходных возможностей и расходных потребностей муниципалитетов. Поскольку дотации районным бюджетам предоставляются для выравнивания их возможностей по финансированию конкретных направлений бюджетных услуг исходя из численности потребителей этих услуг, будет более

правильным, на наш взгляд, если с тех же позиций станут оцениваться и их доходные возможности. Другими словами, показатели среднедушевых собственных доходов предлагается заменить на показатели собственных доходов в расчете на одного условного потребителя ($BO_{\text{усл.}}$), то есть формулы 3.9 и 3.10 примут соответственно вид:

$$BO_{\text{усл. I}} = ДП_I / Ч_{\text{нас. пр I}} \quad (3.9-1)$$

$$S_{\text{п I}} = (BO_{\text{усл. сред.}} - BO_{\text{усл. I}}) \times Ч_{\text{нас. пр I}} \quad (3.10-1)$$

где:

- $BO_{\text{усл. I}}$ – обеспеченность собственными доходами местного бюджета одного условного потребителя I-го муниципалитета, руб./чел.;
- $BO_{\text{усл. сред.}}$ – обеспеченность собственными доходами местных бюджетов одного условного потребителя в среднем по районам, руб.

На основании рассмотренных предложений по изменению и дополнению методики распределения финансовой помощи между муниципалитетами Вологодской области нами произведены соответствующие расчеты. При этом рассмотрены следующие варианты:

- расчет с применением уровня среднедушевых доходов без учета городов Вологды и Череповца;
- расчет с применением среднего уровня доходов в расчете на одного условного потребителя бюджетных услуг;
- расчет с применением среднего уровня доходов в расчете на одного условного потребителя бюджетных услуг без учета Вологды и Череповца;
- расчет без применения индекса насыщенности учреждениями бюджетной сферы.

В качестве исходных данных использовались результаты расчета налогового потенциала на базе показателей 2000 г. и результаты исполнения бюджетов муниципальных образований, скорректированные с учетом изменений в системе налогообложения (решение о зачислении НДС в федеральный бюджет в полном объеме), сведения о демографической структуре их населения, об объемах фонда финансовой поддержки муниципальных образований в 2000 г.

Остановимся подробнее на результатах расчетов указанных вариантов.

За счет исключения из расчетов объемов финансовой помощи муниципалитетам Вологды и Череповца значительное количество районов по уровню среднедушевых собственных доходов превышает средний по районам уровень. Данное обстоятельство приводит к тому, что эти районы формально не получают права претендовать на дотации из областного бюджета. В этой ситуации распределение всей суммы ФФПМО между остальными районами приводит к полному несоответствию целям выравнивания (рис. 3.3).

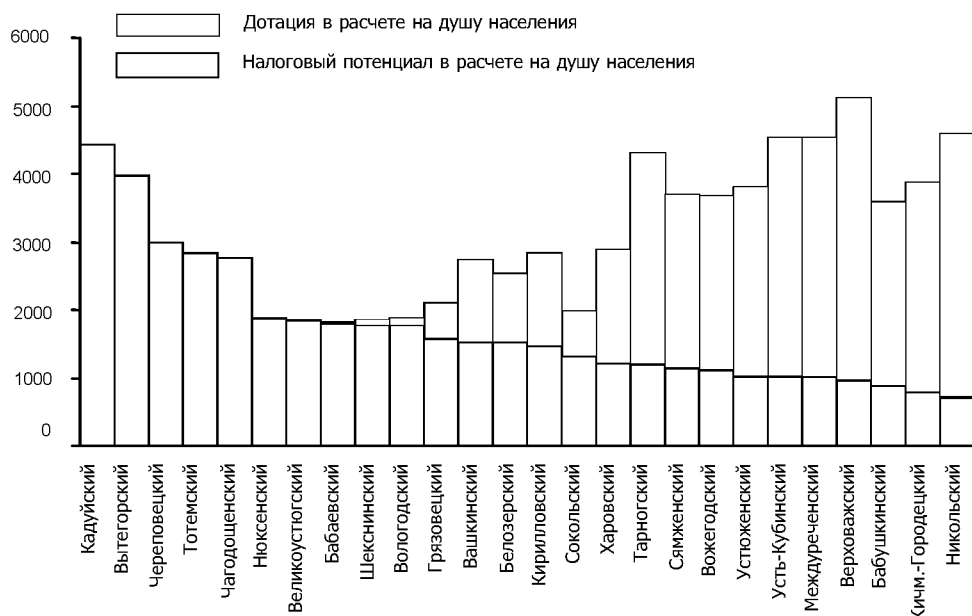


Рис. 3.3. Результаты распределения ФФПМО на основе среднего по районам уровня подушевых собственных доходов

Общий объем средств, недостающих районам для «подтягивания» их по бюджетной обеспеченности до среднего уровня, становится значительно ниже объемов ФФПМО. Возникает противоречивая ситуация. На первый взгляд такой результат выглядит чрезвычайно эффективным: он ведет к возможности определенной экономии средств областного бюджета. Однако подобный подход вызовет серьезные возражения, и прежде всего у руководства районов, не получивших финансовой помощи из областного бюджета. Поэтому для объективного распределения дотаций необходимо использовать в качестве критерия не средний по районам, а другой, заранее определенный, уровень

собственных доходов. Его расчет можно осуществить путем подбора. Проведенные расчеты показали, что при заданных объемах фонда финансовой поддержки возможно выравнивание муниципальных бюджетов до уровня 146% от среднего по районам (что соответствует уровню 81% от среднеобластного показателя). Но, как видно из рис. 3.4, распределение районов по степени общей бюджетной обеспеченности и в данном случае не полностью адекватно их собственным доходным возможностям.

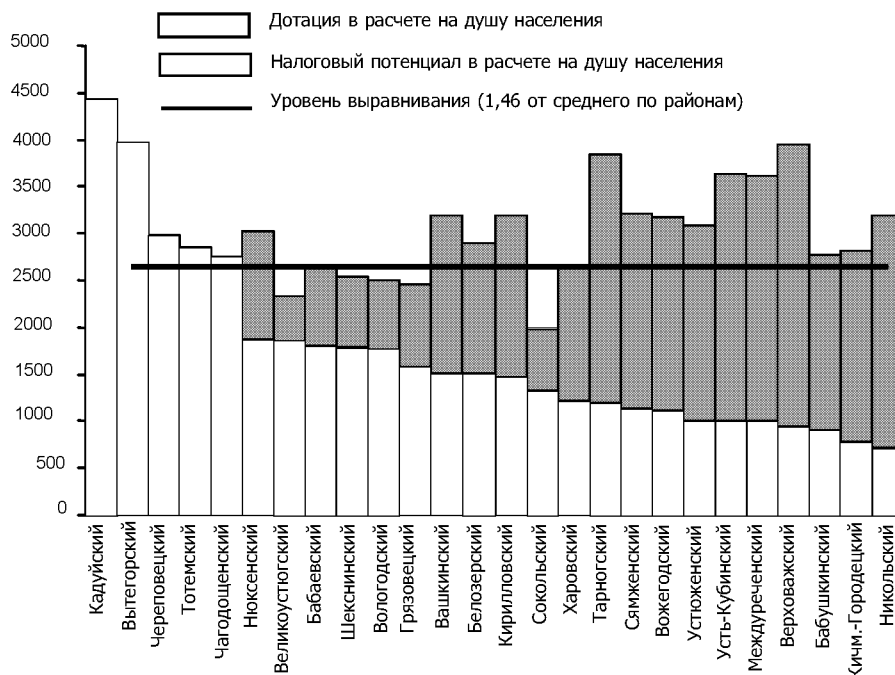


Рис. 3.4. Результаты распределения ФФМО на основе значения уровня подушевых собственных доходов (в размере 1,46 от среднего по районам)

Причина такого искажения уже называлась: в качестве показателя собственных доходов следует использовать налоговый потенциал в расчете не на одного жителя, а на одного условного потребителя. Данный подход дает более объективные результаты (рис. 3.5).

На рис. 3.6 представлены результаты расчетов по аналогичной методике, однако из нее исключен индекс насыщенности учреждениями социальной сферы. Очевидно то, что исключение данного индекса из расчетов не приводит к серьезным искажениям в распределении дотаций между районами. При этом в силу некоторых изменений в приведенной численности населения

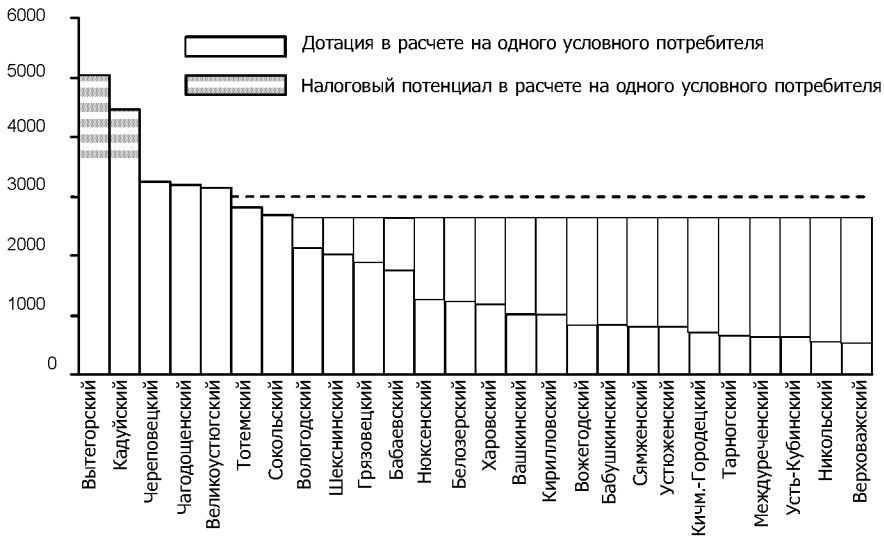


Рис. 3.5. Распределение средств ФФМО на основе значения собственных доходов в расчете на одного условного потребителя (на уровне 1,46 от среднего по районам)

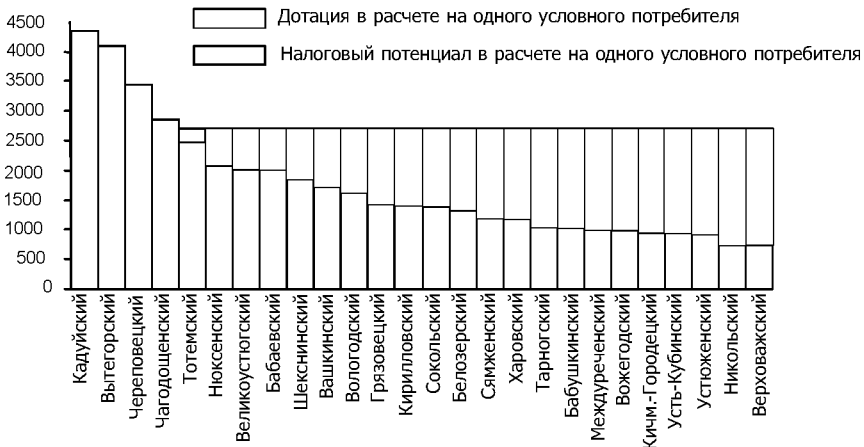


Рис. 3.6. Распределение средств ФФМО между районами Вологодской области без применения индекса насыщенности учреждениями социальной сферы

отдельных районов уровень доходов местных бюджетов, до которого удается «подтянуть» наименее обеспеченные районы, составляет 150% от среднего по районам уровня налогового потенциала в расчете на одного условного потребителя. Однако, как уже говорилось, подобный подход при расчетах более объективен: в данном случае объем дотации, выделяемой тому или иному местному бюджету, пропорционален числу потребителей бюджетных услуг.

Немаловажной задачей межбюджетных отношений наряду с выравниванием бюджетной обеспеченности населения является также стимулирование повышения эффективности использования муниципалитетами собственных доходных источников. Одна из главных мер для достижения этой цели – передача в местный бюджет региональной доли регулирующих налогов путем установления нормативов отчислений. В отношении районов Вологодской области на протяжении последних лет практикуется именно подобный подход. Исключения составляют лишь решения вышестоящих властей (так, например, с 2001 г. по решению федеральных органов управления налог на добавленную стоимость полностью поступает в федеральный бюджет). В сложившихся условиях осуществление дополнительного стимулирующего воздействия возможно за счет перераспределения части средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов в зависимости от результатов анализа использования районами собственного налогового потенциала.

При этом предполагается, что бюджетам районов, органы местного самоуправления которых наиболее полно используют экономические условия, сложившиеся на территории, для формирования доходной части бюджета, будут передаваться дополнительные финансовые ресурсы. Их объемы определяются пропорционально некоторому показателю, отражающему изменения в усилиях местных властей по мобилизации собственных доходов.

В качестве критерия распределения финансовой помощи (условно назовем эти средства «фондом стимулирования») предлагается рассматривать отношение темпов роста налоговых поступлений к темпам роста налогового потенциала. Данный показатель можно обозначить как «индекс изменения налоговых усилий»:

$$\text{ИНУ}_1 = \frac{\Phi\Pi_1^t / \Phi\Pi_1^{t-1}}{\text{НП}_1^t / \text{НП}_1^{t-1}}, \quad (3.11)$$

где:

- $\Phi\Pi_1^t$ – фактические налоговые поступления I-того муниципального бюджета за отчетный период, руб./период;
- $\Phi\Pi_1^{t-1}$ – фактические налоговые поступления I-того муниципального бюджета за период, предшествующий отчетному, руб./период;

$НП_t^t$ – налоговый потенциал I-того муниципалитета за отчетный период, руб./период;

$НП_t^{t-1}$ – налоговый потенциал I-того муниципалитета за период, предшествующий отчетному, руб./период.

Сопоставление результатов оценки налогового потенциала районов Вологодской области по изложенной выше методике с величиной фактически собранных налоговых доходов позволяет сделать вывод о том, что изменения налогового потенциала различных муниципалитетов по-разному сказываются на их собственных доходах (рис. 3.7 и прил. 5).

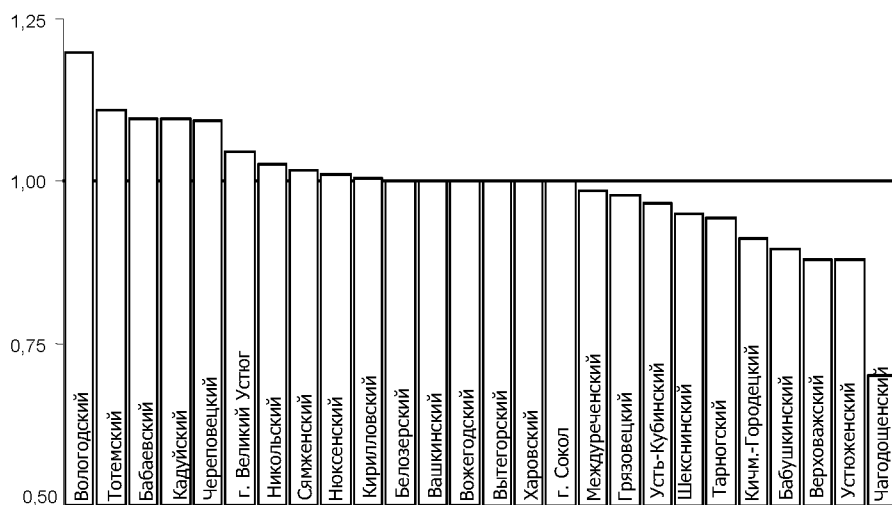


Рис. 3.7. Ранжирование районов Вологодской области по степени уменьшения коэффициента изменения налоговых усилий в 1999 – 2000 гг.

На протяжении двух лет налоговый потенциал большинства районов области возрос, что в значительной мере обусловлено инфляционными процессами. По той же причине отчасти увеличились и абсолютные величины фактических налоговых поступлений. Однако пропорции этих изменений в отдельных районах значительно различаются. В 10 из 26 районов индекс изменения налоговых усилий ниже единицы, еще в 10 – больше. Напомним также, что для ряда районов при оценке налогового потенциала сделано допущение: по причине противоречивости исходных данных величина потенциала приравнена к уровню фактических налоговых поступлений как в 1999, так и в 2000 г. Этим объясняется достаточно большое количество районов, имеющих значение индекса равное 1.

Значение индекса изменения налоговых усилий ниже единицы говорит о том, что рост налогового потенциала по сравнению с предыдущим периодом происходил большими темпами, чем поступления по налоговым платежам. В таком случае следует говорить о некотором ослаблении усилий по мобилизации налоговых поступлений со стороны местных властей, которые не в полной степени используют имеющиеся в их распоряжении возможности по формированию собственных доходов. Подобная ситуация могла возникнуть в результате предоставления местными властями льгот по уплате отдельных налогов, снижения ставок местных налогов, недостаточно жестких действий со стороны администраций таких районов по снижению недоимки и задолженности в местный бюджет. Вполне обоснованным, на наш взгляд, будет выглядеть решение об отказе бюджетам таких районов в дополнительной финансовой поддержке. Если же значение индекса равно единице и превышает ее, можно заключить, что районная администрация либо не понизила, либо повысила степень мобилизации налоговых контингентов в местный бюджет. Это происходит за счет мобилизации недоимок, взыскания задолженности. Такие районы вправе получить дополнительную финансовую поддержку из областного бюджета. При этом распределение средств между этими районами следует осуществлять таким образом, чтобы объемы финансовой помощи были пропорциональны значениям индексов изменения налоговых усилий:

$$\Phi\Pi_{\text{CTI}} = \frac{\Phi_{\text{CT}}}{\sum_{(I=1...n)} \text{ИНУ}_I} \times \text{ИНУ}_I, \quad (3.12)$$

где:

$\Phi\Pi_{\text{CTI}}$ – объем финансовой помощи, переданной I-тому муниципальному бюджету из «фонда стимулирования», руб.;

Φ_{CT} – общий объем «фонда стимулирования», руб.;

ИНУ_I – индекс изменения налоговых усилий I-того муниципалитета;

n – количество муниципалитетов, получивших право на финансовую помощь из «фонда стимулирования».

Заметим, что общий объем средств, выделяемых с целью стимулирования повышения эффективности использования налогооблагаемой базы, не должен быть очень велик. В противном

случае может сложиться ситуация, при которой в итоге в районах, где органы местного самоуправления не прилагают должных усилий по формированию собственных доходов, население к тому же будет обделено и финансовой помощью областных органов власти. Поэтому большая часть средств фонда финансовой поддержки должна все-таки направляться на выравнивание обеспеченности жителей муниципалитетов бюджетными доходами. Как уже говорилось, в наших расчетах общий объем фонда принят на уровне 2000 г. В данном варианте предлагается его разделение в следующей пропорции: 80% – выравнивающие дотации, 20% – «фонд стимулирования». При этом первая часть фонда распределяется согласно такой методике: определяется уровень, до которого объемы фонда финансовой поддержки позволяют «подтянуть» наименее обеспеченные районы.

Вторую, «стимулирующую», часть фонда предлагается распределять одним из двух способов:

1) средства распределяются между всеми районами пропорционально приведенной численности населения с корректировкой на индекс изменения налоговых усилий;

2) средства распределяются только между теми районами, индекс изменения налоговых усилий которых равен или больше 1, пропорционально значению индекса.

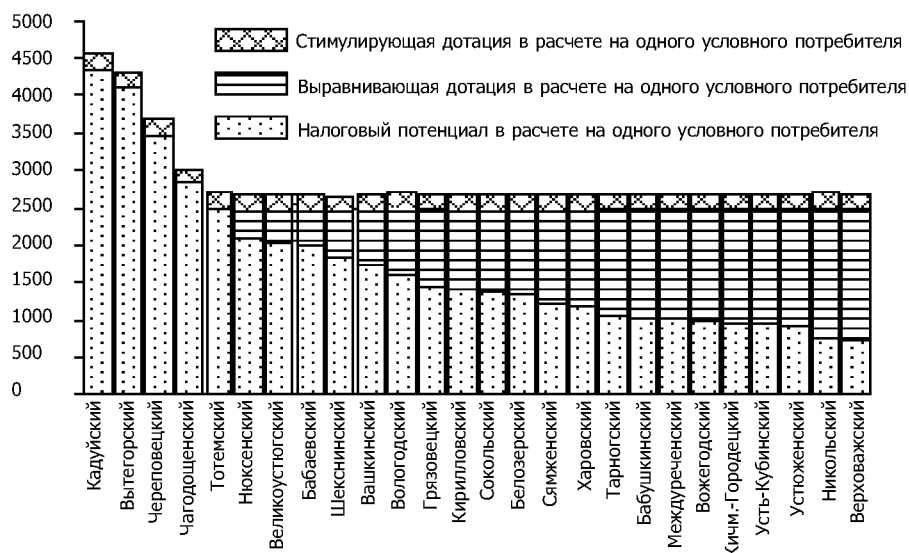


Рис. 3.8. Распределение средств ФФПМО при разделении «стимулирующей» составляющей между всеми районами

Как видно из представленных данных, распределение средств фонда по первому варианту практически не вносит изменений в распределение районов по бюджетной обеспеченности населения: доля стимулирующей составляющей во всех местных бюджетах практически одинакова.

Несмотря на то, что второй вариант распределения средств вызывает разобщенность в распределении районов по уровню общих доходов в расчете на одного условного потребителя, на наш взгляд, он в большей степени отвечает задаче стимулирования местных органов управления к повышению эффективности использования собственной доходной базы. Таким образом, в качестве рекомендуемого способа распределения средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов нами предлагается вариант, при котором общий объем фонда делится на две части: выравнивающую и стимулирующую. Большая часть средств направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности населения районов (в проведенных расчетах ее объемы приняты на уровне 80% от общей суммы ФФПМО), а вторая распределяется между районами, не снизившими налоговых усилий на протяжении периода 1999 – 2000 гг.

Финансовая помощь, распределенная между муниципалитетами в соответствии с изменениями их налоговых усилий, выступает в качестве своего рода поощрения тем из них, органы управления которых наиболее эффективно распоряжаются собственной налогооблагаемой базой. Возможность получения доходов из дополнительного источника должна стать для них стимулом либо к увеличению собственных усилий по формированию доходной части местного бюджета за счет налоговых ресурсов территории, либо, как минимум, к поддержанию этих усилий на стабильном уровне.

В заключение представим наиболее важные выводы, касающиеся совершенствования межбюджетных отношений.

Установлено, что в современных условиях региональные органы управления могут сформировать достаточно эффективный механизм межбюджетных отношений, который позволяет наряду с решением проблем дифференциации районов по обеспеченности населения бюджетными доходами осуществлять определенное стимулирующее воздействие путем распределения

части финансовых ресурсов областного бюджета в соответствии с изменениями в эффективности использования муниципалитетами их собственных доходных источников.

Представлены варианты методик и расчетов в этом направлении, хотя результаты расчетов, полученные в ходе выполнения работы, носят достаточно условный характер. Решение о том, какая часть средств областного бюджета будет направляться на выравнивание бюджетной обеспеченности, а какая – на стимулирование финансовой самодостаточности, может быть и иным. Главная задача представленных результатов – обоснование возможности даже в условиях ограниченности финансовых ресурсов региональной бюджетной системы путем более рационального распределения дотаций создавать предпосылки к экономическому росту муниципалитетов, при этом снижая существующую между ними дифференциацию.

Одним из главных направлений является усовершенствование методики определения налогового потенциала муниципалитетов. Как показали результаты расчетов по представленным исходным данным, для ряда муниципалитетов не удалось определить реальные размеры потенциально возможных налоговых поступлений в местные бюджеты, что привело к приравниванию их потенциала к реальным размерам фактически собранных налогов в базовом году. Объективная оценка доходных возможностей районов важна как для определения объемов недостающих местным бюджетам средств, так и для определения степени эффективности использования ими располагаемой доходной базы. При этом в планировании межбюджетных отношений с местными бюджетами на очередной финансовый год, по нашему мнению, необходим постепенный переход от применения показателей предшествующего (базового) периода к прогнозным показателям планируемого периода. В связи с этим усовершенствование методики определения налогового потенциала должно быть связано с трактовкой понятия «налоговый потенциал» в более широком смысле. И прежде всего, для определения потенциально возможных налоговых поступлений в местные бюджеты обязательно требуется учет инвестиционной составляющей экономики отдельных территорий и региона в целом.

Важным моментом при определении объемов финансовой помощи муниципалитетам является учет определенной специфики отдельных территорий, которая, безусловно, накладывает отпечаток на их расходные потребности. Применяемый для этого индекс насыщенности учреждениями социальной сферы нельзя признать объективным в решении подобной задачи, поскольку учреждения социальной сферы, расположенные на территории Вологодской области, могут финансироваться из бюджетов различных уровней. Думается, показатели, учитывающие специфику отдельных районов, должны охватывать следующие характеристики: плотность населения территории, долю городского и сельского населения в общей численности населения; транспортную доступность территории; качество жизни населения территории (комплексный показатель).

На базе предлагаемых характеристик возможна разработка комплексного показателя, который в большей мере отражал бы специфику развития отдельных территорий Вологодской области.

Вышеупомянутые меры должны быть сопряжены с внедрением современных информационных технологий в процесс оценки социально-экономического развития отдельных территорий региона, прогнозирования их развития и планирования взаимоотношений областного бюджета с бюджетами муниципальных образований на основе внедрения единой системы автоматизированных рабочих мест. Эта система должна включать в себя весь комплекс необходимых для этого средств, начиная от исходных данных и средств их обработки и заканчивая программно реализованными методиками прогнозирования и планирования межбюджетных отношений на региональном уровне.

3.2. Мониторинг функционирования региональной бюджетной системы

Динамично развивающаяся социально-политическая и финансово-экономическая ситуация требует от органов государственной власти и местного самоуправления области осуществления повседневной деятельности по оперативному анализу складывающейся в финансовой сфере ситуации, принятию необходимых решений, доведению их до исполнителей, контролю полноты, точности и своевременности их исполнения.

В этой связи достаточно актуальной задачей представляется разработка системы мониторинга состояния бюджетной системы региона. Данная система должна стать дополнительным инструментом для региональных и местных органов управления и может способствовать повышению уровня аналитической обработки информации и принятия оперативных решений в сфере управления общественными финансами региона.

Современная наука располагает достаточно широким спектром определений самого понятия «мониторинг» и методологических подходов к его выполнению, обусловленных различными сферами его применения, располагаемыми объемами и качеством информации, целями, на решение которых направлено проведение мониторинга.

Наиболее полным и объективно отражающим смысл проводимых работ выглядит определение мониторинга как системы наблюдений за объектом (процессом) с целью его контроля, прогноза и регулирования. Объектом мониторинга в данном случае выступает бюджетная система региона, предметом – ее безопасность.

Организация любой системы наблюдений должна производиться с соблюдением принципов построения мониторинга, ведущими из которых являются:

1. Целенаправленность. Основная цель разработки и внедрения системы мониторинга – повышение оперативности и качества разработки управленческих решений в процессе функционирования региональной системы общественных финансов. Четкое следование принципу целенаправленности позволит исключить процесс сбора и обработки излишней информации, сделать систему мониторинга более четкой и мобильной.

2. Системность. Этот принцип основан на том, что предмет мониторинга – финансово-бюджетная безопасность региона представляет собой совокупность значительного количества элементов, которым присущ целый ряд характеристик, всестороннее рассмотрение которых в ходе наблюдений необходимо как в отношении системы общественных финансов региона в целом, так и относительно ее отдельных звеньев.

3. Структурная полнота и логическая завершенность. Данный принцип предполагает выполнение всех этапов (сбор необходимой информации, ее анализ и оценка результатов) в отношении всех элементов рассматриваемой системы.

4. Периодичность и непрерывность наблюдений за процессом. Этот принцип предполагает регулярность отслеживания изменений в состоянии региональной системы общественных финансов, основанную на анализе необходимой информации через равные промежутки времени.

5. Сопоставимость применяемых показателей. Получение объективных результатов мониторинга выдвигает требование использования в качестве информационной базы системы показателей, сопоставимых в абсолютном либо относительном выражении, а также во времени.

Общая концепция разработки системы мониторинга состояния бюджетной системы региона схематично представлена на рис. 3.9. Отметим, что предлагаемая концепция предполагает процесс корректировки системы мониторинга, как на различных этапах ее разработки, так и в процессе функционирования.



Рис. 3.9. Концепция мониторинга состояния бюджетной системы региона

Первоочередной задачей данного этапа работ является реализация методологической и информационно-аналитической компонент.

Эффективность функционирования системы мониторинга зависит прежде всего от того, насколько четко определены цели и задачи его проведения. На наш взгляд, для обеспечения необходимых качеств разрабатываемой системы основные из них можно сформулировать таким образом, как показано на рисунке 3.10. Реализация целей мониторинга должна происходить именно в указанной последовательности. Остановимся более подробно на содержании каждого из блоков.

Оценка состояния предполагает получение как количественных, так и качественных показателей состояния региональных общественных финансов на протяжении ряда предшествующих лет. Результаты оценки

должны определить современное положение системы общественных финансов региона на пути ее реформирования с точки зрения критериев безопасности, характеризующих сбалансированность финансов, достаточную ликвидность активов и наличие необходимых денежных, валютных и других резервов.

Выявление угроз безопасности основывается на анализе тенденций в развитии экономики региона, определяющих условия функционирования региональной системы общественных финансов, их сопоставлении с состоянием системы в определенные моменты времени и определении причин, различным образом влияющих на это состояние.

Прогноз состояния предназначен для определения параметров функционирования системы общественных финансов в перспективе с учетом влияния различных факторов, включая источники угроз финансовой безопасности. Результаты прогноза развития ситуации в сфере региональных финансов должны,

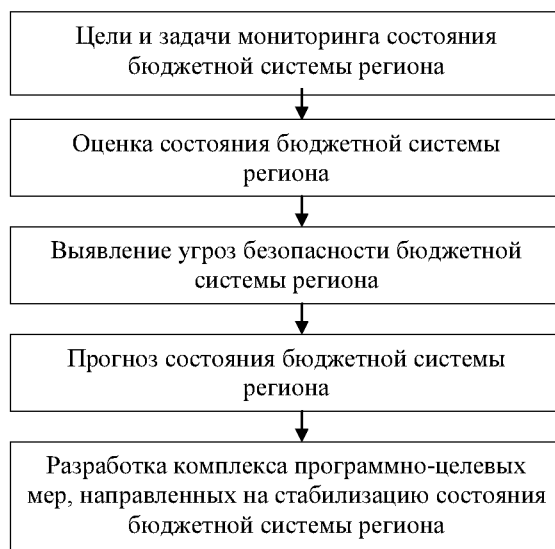


Рис. 3.10. Цели и задачи мониторинга состояния бюджетной системы региона

в первую очередь, способствовать повышению качества управленческих решений при регулировании социально-экономического развития региона.

Разработка комплекса программно-целевых мер включает в себя подготовку ряда документов организационного, нормативно-правового и практического характера, предназначенных для реализации решений, сформированных на основе результатов оценки и прогноза состояния региональных финансов и направленных на достижение безопасности бюджетной системы региона.

Объективная и качественная оценка состояния системы общественных финансов региона требует рассмотрения всей экономической системы, поскольку ее отдельные элементы находятся в неразрывной связи, оказывая взаимное влияние друг на друга. Поэтому для выполнения поставленных задач, и особенно для выявления угроз безопасности бюджетной системы, в ходе проведения мониторинга предполагается осуществлять анализ состояния ряда составляющих экономической системы Вологодской области.

Предлагаемые направления с точки зрения целей мониторинга можно разделить на две группы:

1) направления мониторинга, предназначенные для оценки состояния системы общественных финансов;

2) направления мониторинга, предназначенные для определения характера и степени влияния различных экономических факторов на финансово-бюджетную безопасность региона. На схеме (рис. 3.11) представлены направления мониторинга с разбивкой на группы в зависимости от их назначения.

Оценка состояния системы общественных финансов производится по четырем направлениям (в скобках указаны веса направлений):

⇒ состояние системы бюджетов (0,3);

⇒ состояние долговой нагрузки системы (0,4);

⇒ состояние межбюджетных отношений в регионе (0,2);

⇒ состояние налоговой базы (0,1).

Проведение мониторинга с использованием группы перечисленных направлений предполагает получение и количественных оценок по каждому из них, и сводной оценки состояния региональных финансов с учетом значимости каждого направления, выраженной соответствующими весовыми коэффициентами.



Рис. 3.11. Направления мониторинга состояния бюджетной системы региона

Значения весовых коэффициентов для каждого из направлений приняты в соответствии с «Методикой оценки заявок субъектов РФ на получение средств Фонда реформирования региональных финансов», разработанной Министерством финансов РФ.

Выявление угроз безопасности бюджетной системы региона предполагает кроме анализа направлений, отражающих состояние непосредственно системы общественных финансов региона, рассмотрение ряда показателей, определяющих экономические условия ее функционирования.

Для выяснения характера и степени влияния экономических факторов на состояние региональных финансов выбраны три направления:

- 1) платежно-расчетная система;
- 2) уровень жизни населения;
- 3) динамика макроэкономических показателей.

Главные результаты мониторинга по данным направлениям должны представлять собой характеристику угроз финансовой безопасности региона, которая может быть выражена как в виде количественных, так и качественных оценок.

Следующим шагом на этапе формирования методологической компоненты мониторинга является разработка системы индикаторов, отражающих состояние региональной бюджетной системы.

Современные научные разработки содержат большое количество рекомендаций по выбору индикаторов состояния бюджетов различных уровней и бюджетной системы в целом, а также процесса их взаимоотношений. Однако для того чтобы обеспечивалась возможность оперативного контроля и формирования управленческих решений, информационная система должна быть не излишне громоздкой и, по возможности, включать в себя наиболее важные индикаторы.

Для получения количественных характеристик состояния региональной бюджетной системы необходимо установить допустимые границы изменения индикаторов, и определить их промежуточные «пороговые» значения, соответствующие тому или иному состоянию системы общественных финансов региона. Общая (интегральная) оценка состояния региональной системы общественных финансов определяется по формуле:

$$I = \Sigma P_i$$

Оценки по каждому направлению получаются путем суммирования оценок отдельных показателей данного направления. В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов направлений интегральная оценка состояния региональной системы общественных финансов может изменяться в пределах от 5 до 45 баллов. При этом различные диапазоны ее изменения соответствуют следующим состояниям: кризисное, критическое, нестабильное, устойчивое, позитивное развитие.

Проведение мониторинга финансово-бюджетной безопасности связано с выполнением достаточно большого объема работ по сбору, обработке и анализу информации. В этой связи необходимо четко определить задачи различных структурных подразделений департамента финансов Вологодской области по реализации различных этапов мониторинга. На рис. 3.12 предлагается обобщенная схема информационных потоков, обуславливающая основные этапы выполнения работ по оценке состояния региональных финансов.

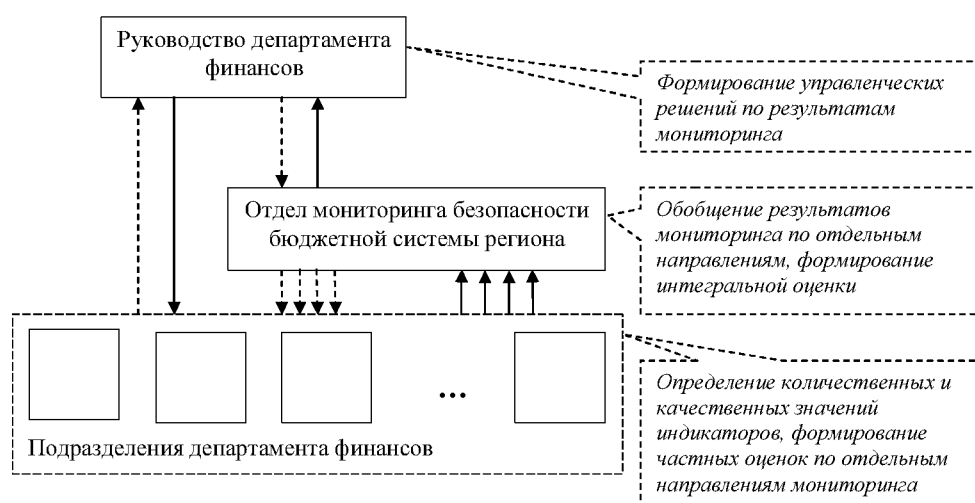


Рис. 3.12. Схема информационных потоков при проведении оценки состояния бюджетной системы региона

В соответствии с данной схемой работы по отдельным направлениям мониторинга выполняются отдельными подразделениями департамента финансов. При этом наиболее предпочтительным с точки зрения исходной информации, необходимой для расчета конкретных показателей мониторинга, на наш взгляд, является следующее распределение отдельных направлений (табл. 3.3).

**Распределение направлений мониторинга по подразделениям
департамента финансов**

Направление мониторинга	Подразделение департамента финансов, выполняющее работы по данному направлению
Состояние бюджета	Отдел формирования и исполнения бюджета бюджетного управления
Межбюджетные отношения	Отдел анализа и контроля по внебюджетным фондам
Долговая нагрузка	Отдел займов и инвестиций управления финансового рынка
Налоговая база	Отдел прогнозирования и анализа доходов управления доходов

Обобщение результатов этих работ, формирование интегральной оценки состояния региональной системы общественных финансов, подготовку результатов мониторинга для руководства департамента выполняет тот отдел, которому оно поручает данные работы. На схеме (см. рис. 3.12) такой отдел условно назван отделом мониторинга безопасности бюджетной системы региона.

Рассматриваемая система мониторинга предполагает ежемесячное получение оценок состояния бюджетной системы региона с поквартальным представлением результатов руководству департамента финансов. Однако изменения ситуации по отдельным направлениям допускают возможность оперативного обращения руководства к непосредственным исполнителям по отдельным составляющим мониторинга для получения конкретной информации в течение всего года.

Таким образом, еще раз остановимся на перспективах развития системы мониторинга безопасности бюджетной системы региона. Анализ условий функционирования системы общественных финансов региона, выявление угроз стабильности ее функционирования связаны с необходимостью сбора и анализа большого количества разнородной информации, находящейся в различных источниках, в различной форме и обладающей различной доступностью.

В этой связи одной из важнейших задач, стоящих перед органами управления, является задача интеграции деятельности различных ведомственных организаций с целью организации условий для повышения оперативности процессов сбора, обработки и анализа информации, предназначенной для формирования управленческих решений.

Создаваемая система мониторинга безопасности бюджетной системы региона должна учитывать современные требования к подобного рода разработкам, основными из которых выступают:

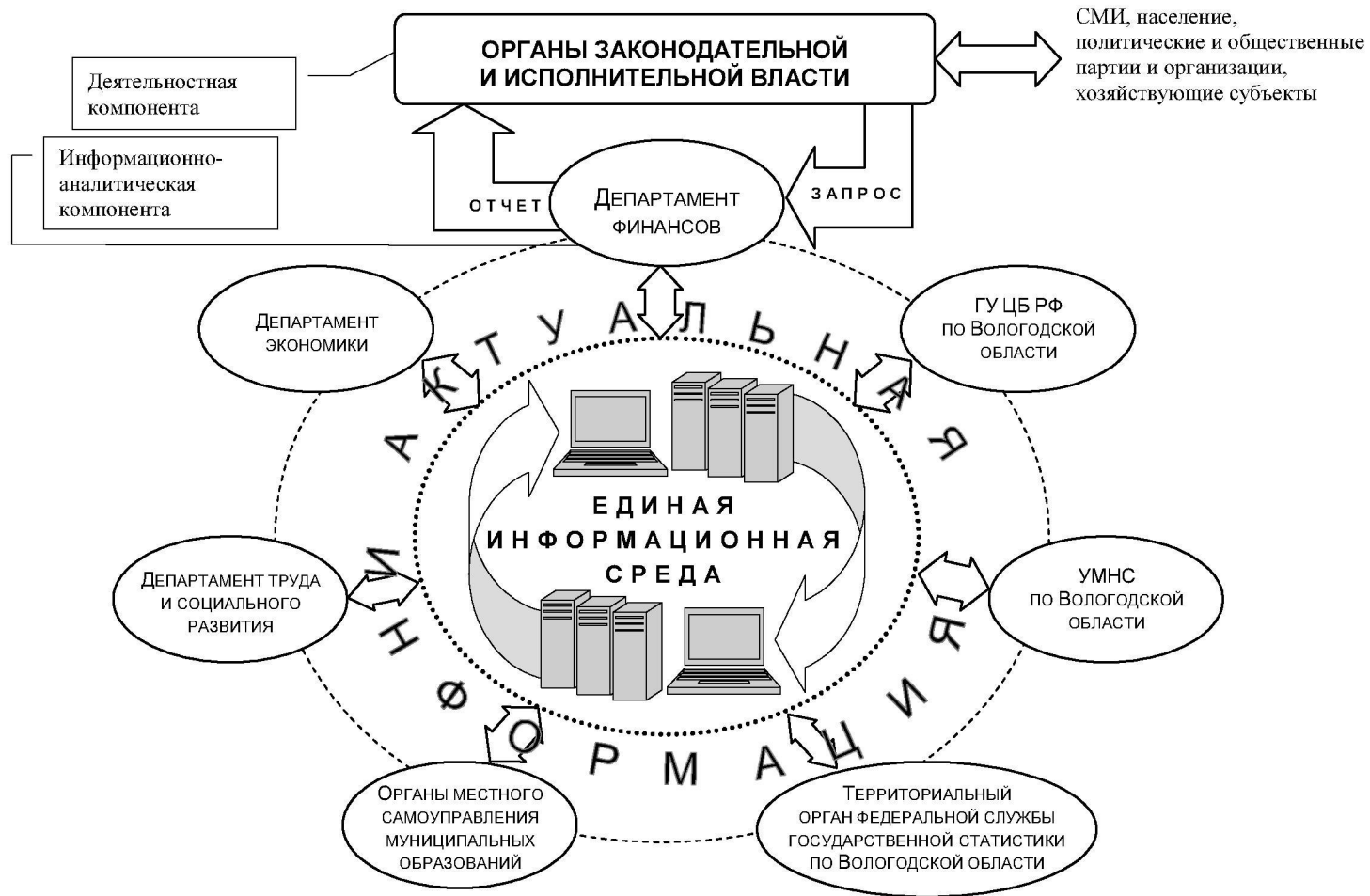


Рис. 3.13. Концептуальная схема проведения мониторинга бюджетной безопасности региона в условиях единой информационной среды

⇒ информационное обслуживание высшего руководства исполнительной и законодательной власти региона: (автоматизированный сбор, хранение, обработка информации о финансах региона и представление информации в виде электронных и традиционных, «бумажных», документов);

⇒ повышение эффективности взаимодействия руководства с подчиненными организациями на основе существующей информационной инфраструктуры власти;

⇒ возможность оперативного анализа финансовой ситуации;

⇒ повышение «прозрачности» региональной бюджетной системы, доступности информации о ее состоянии для широкой общественности.

Следовательно, эффективность работы системы мониторинга могла бы быть повышена при внедрении в регионе так называемой единой информационной среды (рис. 3.13).

Сущность данного подхода заключается в слиянии информации, объединении данных из множества разрозненных систем, накоплении информационного фонда из различного рода баз данных.

Интеграция информационных ресурсов в единую информационную среду имеет ряд преимуществ:

- одновременный доступ пользователей к информации, находящейся в хранилище данных единой информационной среды;
- сокращение времени и документооборота, связанного с необходимостью получения информации (запросы, обращения и т.д.);
- обеспечение информационного обмена между всеми участниками процесса управления регионом;
- возможность оперативной подготовки документов для докладов, публикаций по тематике использования финансовых ресурсов региона;
- выразительное представление информации путем преобразования сложных числовых данных в понятную и удобную для использования графическую форму.

В соответствии с представленной схемой информационно-аналитическая компонента мониторинга финансово-бюджетной безопасности осуществляется сотрудниками департамента финансов. При этом возможно создание в его составе некоего структурного подразделения (условно его можно назвать отделом анализа и перспективного планирования), которое занималось бы вопросами, связанными с реализацией задач по оценке состояния системы общественных финансов региона и выявлению угроз ее безопасности.

3.3. Прогнозирование развития бюджетной системы региона

Прежде чем рассмотреть способы получения прогнозных значений индикаторов бюджетно-финансовой безопасности региона, проведем их классификацию с точки зрения зависимости от факторов, влияющих на возникновение угроз.

Основную угрозу устойчивости бюджетной системы региона представляет вероятность сокращения ее доходной части под воздействием внутренних и внешних факторов, а также увеличение расходной части.

Значения индикаторов безопасности бюджетной системы региона напрямую зависят от доходов консолидированного бюджета. Таким образом, получение прогнозных значений индикаторов должно базироваться на прогнозе налоговых доходов региональной бюджетной системы. При этом подразумевается раздельное выполнение прогнозов налоговых доходов областного бюджета департаментом финансов Правительства Вологодской области и прогнозов налоговых доходов местных бюджетов финансовыми органами соответствующих муниципальных образований.

На каждом уровне предполагается прогнозирование налоговых доходов как в целом, так и в разрезе отдельных налогов, имеющих наибольший удельный вес в общей сумме доходов областного и местных бюджетов.

Отметим, что для комплексной оценки безопасности бюджетной системы региона по ряду направлений и отдельных индикаторов не требуется построения каких-либо прогнозных моделей. Это, в первую очередь, касается вопросов долговой нагрузки. Возможности по обслуживанию государственного долга зависят от объема доходов консолидированного бюджета области. Однако состояние региональных финансов в этом направлении во многом определяется структурой и сроками погашения государственного долга, а также существующими законодательными условиями по его финансированию. В связи с этим получение оценок по направлению «Долговая нагрузка» должно базироваться на данных о необходимых к обязательному погашению объемах госдолга с учетом прогнозных оценок доходной части областного и местных бюджетов.

В соответствии с принятой концепцией оценки состояния безопасности бюджетной системы региона общая схема ее прогнозирования выглядит следующим образом (рис. 3.14).



Рис. 3.14. Принципиальная схема прогнозирования безопасности бюджетной системы региона

Поскольку задачи прогнозирования бюджетной безопасности носят характер выявления тенденций, складывающихся в региональной бюджетной системе, для прогнозирования основных индикаторов, на наш взгляд, достаточно применения подобных агрегированных данных.

Главным при этом является методика прогнозирования, основанная на одном или нескольких методах экономико-математического моделирования. В настоящее время формирование бюджетных показателей производится по принципу «от достигнутого». Подобная практика представляется недостаточно эффективной, так как при этом «тиражируются» ошибки, ранее допущенные из-за сложного характера взаимозависимостей, существующих между отдельными макроэкономическими показателями.

Рассмотрим современное состояние методологических подходов к решению задач макроэкономического прогнозирования.

Уже длительное время главным тормозом практического применения математического моделирования в экономике является

наполнение разнообразных моделей конкретной и качественной информацией. Точность и полнота первичной информации во многом определяют выбор типов прикладных моделей и успешность их применения. К сожалению, в настоящее время первичная информация недостаточно полна или даже частично противоречива, что усложняет задачу построения адекватной прогнозной модели.

К тому же экономическое развитие допускает случайность и неопределенность. Это может быть вызвано природными явлениями, изменениями в международной обстановке, а также рядом других различных субъективных факторов.

Сегодня существуют различные подходы к проблеме макроэкономического прогнозирования. Как известно, наиболее общий подход заключается в использовании метода межотраслевого баланса (МОБ).

Межотраслевая балансовая модель описывает производственно-технологическую структуру экономики в номенклатуре основных групп продуктов, которые в ней производятся, распределяются и потребляются. Каждая группа продуктов агрегируется в однородный продукт и вводится понятие чистой отрасли – экономического агента, производящего данный однородный продукт. Модель представляет собой совокупность балансовых уравнений, описывающих распределение произведенного чистой отраслью продукта на производственное потребление другими чистыми отраслями и конечное потребление. Важной особенностью модели выступает то, что она характеризуется постоянной матрицей нормативов производственных затрат. Это несколько ограничивает область ее применения в экономическом анализе и прогнозировании. К тому же нельзя не отметить то, что практическому использованию методов межотраслевого баланса предшествует очень трудоемкая и кропотливая работа по подготовке и пересчету исходных данных из «формата» органов государственной статистики в «формат» МОБ, что также является существенным недостатком.

В настоящее время в прикладном экономическом прогнозировании чаще находят свое применение эконометрические модели, но и они имеют ряд значительных недостатков. Предсказательная сила моделей сохраняется до тех пор, пока остается

неизменной структура экономических отношений, определяющих механизмы регулирования процессов воспроизводства. Если же она меняется, то приходится не только заново оценивать коэффициенты регрессионных уравнений, но и в ряде случаев изменять вид этих уравнений, т.е. практически – всю модель.

Существует большое число классификаций типов экономико-математических моделей, которые, однако, носят фрагментарный характер. И это, по-видимому, неизбежно, так как нереально охватить все многообразие социально-экономических задач, объектов и процессов, описываемых различными моделями.

Основные модели прогнозирования классифицируются на следующие типы, приведенные на рисунке 3.15.

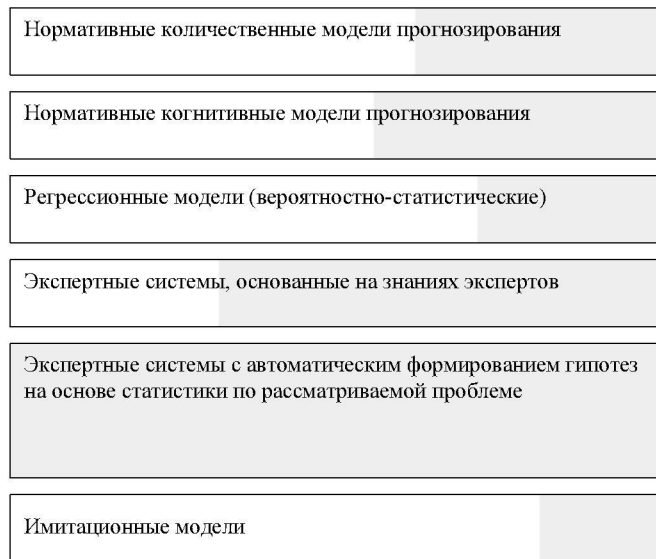


Рис. 3.15. Типы моделей макроэкономического анализа и прогноза (заливка указывает на степень пригодности для практики расчетов)

Методологической базой представленных моделей является системный подход к исследуемому объекту, т.е. подход, в котором региональные хозяйственные системы и их взаимосвязи рассматриваются с позиции воспроизводственного процесса. Подход к региональной экономике как к целостной системе (согласно теории воспроизводства) основан на исследовании внутренних взаимодействий между всеми ее элементами и раскрытии функционального взаимодействия между ними. Таким образом, комплексный подход является той научной основой, опираясь на которую необходимо исследовать развитие экономики региона.

Можно сформулировать общие требования к моделям и модельным комплексам с позиции возможности отражения в них наиболее важных аспектов регионального воспроизводственного процесса:

1. Выделение региона как объекта моделирования на сводном народнохозяйственном уровне исследований позволяет конкретизировать пространственную организацию хозяйства страны, а значит и пространственный аспект воспроизводства, учесть самые значительные особенности регионального воспроизводственного процесса, облегчает задачу отражения взаимозависимости и взаимовлияния регионального и народнохозяйственного срезов воспроизводственного процесса.

2. Отражение пространственной детализации развития регионального хозяйственного комплекса предполагает выделение внутренних территориальных хозяйственных образований, как то: территориально-производственные комплексы, промышленные узлы, административные районы, города.

Обеспечить комплексный подход к прогнозированию воспроизводства экономического комплекса региона можно как при агрегированном, так и при детализированном представлении элементов этого комплекса, включающего все элементы хозяйства.

Таким образом, осуществляя анализ имеющихся моделей в рамках классификации, представленной на рисунке, можно сделать следующие общие выводы относительно их пригодности для целей анализа и прогнозирования социально-экономического развития региона.

Наиболее точные и надежные прогнозы получаются при наличии нормативной количественной модели. Однако ее создание требует применения развитой теории соответствующих процессов. Кроме того, в количественных нормативных моделях все отношения между субъектами социально-экономических отношений должны носить однозначный характер, описываемый определенными математическими функциями. В силу последнего такие модели без принятия ряда допущений создать не удастся.

Когнитивные модели с использованием ориентированных графов наиболее перспективны для краткосрочных прогнозов (на 2-3 месяца). Их применение для прогнозов до года может давать заметные ошибки. В моделях развитие процессов подчиняется

не теории, а соответствует знаниям и опыту квалифицированных специалистов, в том числе и самих пользователей моделей. Когнитивные модели отличаются простотой алгоритмов по сравнению с нормативными количественными моделями, малым временем создания при наличии соответствующего инструмента – оболочки моделей, простой эксплуатации. В настоящее время разработаны средства оперативного интерактивного создания когнитивных моделей двух видов. В одном виде моделей отношения между переменными формализуются в виде простейших функций и модель представляется как взвешенный ориентированный граф (орграф). Другой вид когнитивных моделей описывает отношения между переменными в виде слабоформализуемого отображения. Модель и в этом случае представляется в виде орграфа, только в нем используются лингвистические переменные.

Регрессионные (вероятностно-статистические) модели применимы для прогнозирования при условии отсутствия структурных сдвигов в экономике, в политике и т.д.

Экспертные системы, основанные на знаниях экспертов, обладают рядом достоинств, главное из которых – возможность применения к слабоформализуемым процессам. Однако они требуют больших затрат на создание полезных баз знаний и практически не применимы в ситуациях, с которыми не встречались эксперты, составляющие базу знаний.

Экспертные системы с автоматическим формированием гипотез служат одними из наиболее приемлемых инструментов прогнозирования. В них в явном виде априори база знаний не создается, а по имеющейся статистике – динамическим рядам показателей и их аргументов – формируются следующие гипотезы:

- какая группа переменных является причиной изменения других переменных (следствие);
- какова интенсивность изменения переменных – следствий, ожидаемые сроки реализации следствий и т.п.

Однако для надежных прогнозов они требуют сбора больших объемов данных, от чего возрастает трудоемкость прогнозов и их стоимость.

Имитационные модели плохо приспособлены к многовариантным расчетам. Имитационно-игровой подход еще недостаточно разработан для макроэкономического моделирования. Имитационные

модели экономических систем связаны с проблемой вывода адекватных уравнений функционирования экономики в целом. Кроме того, формулировка реалистических гипотез относительно функционирования развивающейся экономики требует глубоких знаний макроэкономической теории.

Результаты анализа существующих методических подходов к решению задач макроэкономического прогнозирования не позволяют отдать предпочтение какому-либо одному методу.

В этой связи нами предлагается способ получения прогнозных оценок на основе совместного применения регрессионных моделей и экспертной системы с формированием гипотезы на основе анализа статистических данных.

Принцип получения прогнозных результатов в данном случае заключается в сравнении значений, полученных каждым из методов, и использовании результатов того из них, который дает наиболее приемлемые результаты на основе расчетов по данным предыдущего периода и сопоставления их с текущим состоянием.

Реализация возможности многовариантных прогнозов обеспечивается за счет устанавливаемых в соответствии с теми или иными сценарными условиями значений показателей, имеющих наиболее значимое влияние на основной фактор стабильности региональной бюджетной системы – налоговые доходы консолидированного бюджета области.

Гипотеза о различной степени влияния отдельных макроэкономических показателей на уровень поступлений налоговых доходов рассматривалась при выборе информационной базы для проведения прогнозных расчетов.

В качестве информационной базы предполагается использовать статистические данные об уровне жизни населения, состоянии платежно-расчетной системы, а также ряд основных макроэкономических показателей. Ниже приведен их список. Однако отметим, что данный список не исключает возможности расширения перечня показателей.

- Средняя заработная плата по области, руб.
- Номинальные денежные доходы на душу населения, руб./мес.
- Номинальные денежные доходы населения, млн. рублей.
- Реальные располагаемые денежные доходы (в % к предыдущему месяцу). Номинальные денежные расходы населения, млн. рублей.

- Структура использования доходов, % от номинальных доходов.
- Объем покупки товаров населением, %.
- Объем оплаты услуг населением, в %.
- Оплата обязательных платежей и взносов населения, в %.
- Объем сбережений населения во вкладах и ценных бумагах, в %.
- Объем покупки валюты населением, в %.
- Численность экономически активного населения, тыс. чел.
- Общая численность безработных, тыс. чел.
- Численность занятых в экономике, тыс. чел.
- Оборот розничной торговли, млн. руб.
- Объем платных услуг населению, млн. руб.
- Объем производства промышленной продукции, млн. руб.
- Объем производства потребительских товаров, млн. руб.
- Объем производства продукции сельского хозяйства, млн. руб.
- Объем капитальных вложений, млн. руб.
- Курс американского доллара по ЦБ РФ, руб. / долл.
- Дебиторская задолженность предприятий, млн. руб.
- Кредиторская задолженность предприятий, млн. руб.

Отбор переменных, входящих в модели прогнозирования налоговых доходов, следует производить на основе определения значимости связи того или иного показателя с уровнем налоговых поступлений, полученной по результатам корреляционного анализа. При этом возможно выявление взаимосвязи между временными рядами, сдвинутыми относительно друг друга во времени, для выявления временных лагов, существующих в их предполагаемой взаимосвязи.

Методика прогнозирования безопасности бюджетной системы региона должна предусматривать при расчете значений индикаторов в предстоящем периоде применение различных сценарных вариантов. Их количество может варьироваться в зависимости от количества переменных, входящих в прогнозные модели для отдельных показателей, от характера их взаимодействий и предполагаемых масштабов их изменений. Оценка влияния угроз, существующих внутри региона, также может производиться в нескольких вариантах. Преимущество подобного подхода заключается в том, что возникает возможность разработки

адекватных решений, направленных на изменение состояния системы региональных общественных финансов в случае оправдания того или иного сценарного варианта развития событий.

Условно сценарии прогнозирования безопасности бюджетной системы можно разбить на три вида:

1. Оптимистический сценарий – снижение негативного воздействия со стороны источников угроз.

2. Реалистический сценарий – существующие условия не изменяются.

3. Пессимистический сценарий – увеличение негативного воздействия со стороны источников угроз.

Приблизительное содержание сценарных посылок для отдельных вариантов может выглядеть следующим образом:

Оптимистический сценарий

1. Увеличение налоговых доходов областного и местных бюджетов:

– за счет изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве;

– за счет положительного развития экономики отдельных территорий и региона в целом.

2. Снижение количества «федеральных мандатов», финансируемых из регионального бюджета, увеличение объемов компенсаций, передаваемых федеральным бюджетом на их финансирование, либо полный перенос данных полномочий на федеральный уровень.

3. Положительное изменение внешних и внутренних факторов, влияющих на финансовые результаты работы крупнейших предприятий-налогоплательщиков.

4. Отсутствие потребностей бюджета в привлечении внешних займов.

Реалистический сценарий

1. Условия формирования налоговых доходов областного и местных бюджетов сохраняются.

2. Отсутствие изменений в распределении расходных полномочий между федеральным центром и регионами.

3. Изменения внешних и внутренних факторов, влияющих на финансовые результаты работы крупнейших предприятий-налогоплательщиков, незначительны.

4. Сохранение необходимости бюджета в привлечении и погашении внешних займов.

Пессимистический сценарий

1. Снижение налоговых доходов областного и местных бюджетов:

- за счет изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве;

- за счет отрицательных изменений в развитии экономики отдельных территорий и региона в целом.

2. Увеличение количества «федеральных мандатов», финансируемых из регионального бюджета, снижение объемов компенсаций, передаваемых федеральным бюджетом на их финансирование.

3. Отрицательные изменения внешних и внутренних факторов, влияющих на финансовые результаты работы крупнейших предприятий-налогоплательщиков.

4. Необходимость в увеличении объемов внешних заимствований.

В реальности ситуация на момент выполнения прогноза безопасности бюджетной системы региона может быть такой, что потребуются формирование индивидуальных сценарных условий, сочетающих в себе элементы каждого из приведенных вариантов.

В условиях каждого из сценарных вариантов возможно получение результатов для различных горизонтов прогнозирования:

- краткосрочный прогноз (на квартал, полугодие) в течение финансового года;

- среднесрочный прогноз (следующий финансовый год);

- долгосрочный прогноз (2-3 года).

Решение о выборе горизонта прогнозирования зависит от стабильности (нестабильности) бюджетного и налогового законодательства, развития экономики региона и страны в целом.

При частых колебаниях указанных факторов предпочтительнее краткосрочное прогнозирование, при их стабилизации возможно выполнение средне- и долгосрочных прогнозов.

Периодичность получения прогнозов должна быть увязана также со сроками изменений, предпринимаемых областными органами законодательной власти, т.е. соответствовать срокам

внесения изменений и дополнений в законы о бюджете в текущем году и утверждения законов о бюджете на очередной финансовый год.

Таким образом, для решения задач макроэкономического прогнозирования на региональном уровне в качестве методической основы для получения прогнозов предполагается использовать совместное применение регрессионных моделей и экспертной системы с формированием гипотезы на основе анализа статистических данных.

Методика предполагает получение, с различным горизонтом прогнозирования, оценок состояния региональной бюджетной системы в предстоящем периоде на основе предложенных ранее индикаторов.

Модель прогнозирования предполагает получение значений индикаторов финансово-бюджетной безопасности путем их расчета на основе оценки прогнозируемого уровня поступления налогов в консолидированный бюджет региона и формируемых в зависимости от назначения прогнозирования (определение тенденций в состоянии финансово-бюджетной безопасности в течение финансового года, в средне- и долгосрочной перспективе).

Итак, бюджетная безопасность региона – это состояние бюджетной системы региона, характеризующееся сбалансированностью, высоким уровнем ликвидности активов и наличием денежных, валютных и других резервов, способных обеспечить не только стабильность региональной экономики, но и устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов региона.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Показатели для оценки состояния региональной бюджетной системы

Направление	Наименование показателя	Единица измерения	Границы изменения	Изменение оценки при росте значения индикатора
Состояние бюджета	Обеспеченность населения бюджетными средствами по отношению к предыдущему периоду	%	80 - 120	↑
	Отношение дефицита бюджета к объему собственных доходов	%	0 ± 15	↓
	Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	%	80 - 120	↑
	Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	%	80 - 120	↑
	Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	%	80 - 120	↑
Межбюджетные отношения	Доля собственных доходов в доходной части бюджета	%	75 - 100	↑
	Отношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах	%	100 - 150	↓
	Доля «наведенных расходов» в расходной части бюджета	%	0 - 25	↓
	Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов	раз	10 - 1	↓
	Отношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета региона	%	80 - 120	⇄
	Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета	ед.	0 - 26	↓
	Доля взаимозачетов в финансовой помощи местным бюджетам	%	40 - 0	↓
Долговая нагрузка	Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к всего доходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме за вычетом обязательных текущих расходов (зарплата, начисления, трансферты) в денежной форме	%	0 - 15	↓
	Отношение просроченной кредиторской задолженности бюджета региона к совокупному объему доходов	%	0 - 25	↓
Налоговая база	Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета	%	50 - 80	↓
	Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный и консолидированный бюджет региона, по сравнению со средними по региону	%	100 - 120	↓
	Доля налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот	%	0 - 20	↓
	Коэффициент налоговых усилий (отношение объема налоговых доходов к налоговому потенциалу)	%	0 - 20	↑
	Отношение недоимки по налогам и сборам к объему налоговых доходов	%	0 - 15	↓

Условные обозначения:

- ↑ – рост значения индикатора ведет к росту оценки по данному направлению;
- ↓ – рост значения индикатора ведет к снижению оценки по данному направлению;
- ⇄ – значение оценки зависит от отношения значения индикатора к некоторому базовому уровню (100% либо 0).

Балльные оценки, соответствующие различным значениям показателей состояния системы общественных финансов региона

Направление	Наименование показателей	Кризис	Критическое состояние		Нестабильное состояние	Стабильное состояние		Состояние позитивного развития			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Состояние бюджета и внебюджетных фондов	Обеспеченность населения бюджетными средствами по отношению к предыдущему периоду	<80	80<85	85<90	90<95	95<100	100<105	105<110	110<115	115<120	120<
	Отношение дефицита бюджета к объему собственных доходов	-	-	>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
	Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	<80	80<85	85,<90	90<95	95<100	100<105	105<110	110<115	115<120	120<
	Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	<80	80<85	85<90	90<95	95<100	100<105	105<100	110<115	115<120	120<
	Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	<80	80<85	85<90	90<95	95<100	100<105	105<110	110<115	115<120	120<
Межбюджетные отношения	Доля собственных доходов в доходной части бюджета	70<75	75<80	80<85	85<90	90<95	95-100	100	100	100	100
	Отношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах	130>125	125>120	120>115	115>110	110>115	105>100	100	100	100	100
	Доля «наведенных расходов» в консолидированном бюджете	>25	25>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
	Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами бюджетов	10>7	7,5>6	6>4,5	4,5>3	3>1,5	1,5>1	1	1	1	1
	Отношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета	±25	±20	±15	±10	±5	100	100	100	100	100
	Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета	26>20	20>15	15>10	10>5	0-5	0	0	0	0	0
	Доля взаимозачетов в финансовой помощи местным бюджетам	40>35	35>30	30>20	20>15	15>10	10>0	0	0	0	0

Направление	Наименование показателей	Кризис	Критическое состояние		Нестабильное состояние	Стабильное состояние		Состояние позитивного развития				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Долговая нагрузка	Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году ко всем доходам бюджета за вычетом обязательных текущих расходов			>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0	
	Отношение просроченной кредиторской задолженности бюджета региона к совокупному объему доходов	30>25	25>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0	
Налоговая база	Доля поступления от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета	100>90	90>80	80>70	70>60	60>50	50>40	40>30	30>20	20	15	
	Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в Федеральный и консолидированный бюджет региона по сравнению со средними по региону	>120	120>115	115>110	110>105	105>100	100	100	100	100	100	100
	Доля налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот	>25	25>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0	
	Коэффициент налоговых усилий (отношение объема налоговых доходов к налоговому потенциалу)	<1	1<5	5<7	7<10	10<15	15<20	>20	>20	>20	>20	
	Отношение недоимки по налогам и сборам к объему налоговых доходов	>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0	0	

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

**Исполнение консолидированного бюджета Вологодской области
по доходным статьям в 1997 – 2000 гг. (действующие цены)**

Наименование показателя	1997 г.			1998 г.		
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% исполнения
ДОХОДЫ, всего	4 393 275	4 397 673	100,1	3 273 522	3 479 201	106,3
В том числе: <i>Налоговые доходы</i>	2 892 698	2 921 639	101,0	3 091 763	3 227 876	104,4
Из них:						
– налог на прибыль предприятий и организаций	908 432	909 578	100,1	1 750 125	1 632 241	93,3
– подоходный налог с физических лиц	785 325	792 719	100,9	825 542	734 185	88,9
– налог на добавленную стоимость	309 432	228 229	73,8	31 5552	614 446	194,7
– акцизы	32 892	90 652	275,6	129 330	93 754	72,5
– налог на имущество предприятий	458 258	460 612	100,5	465 329	430 591	92,5
– платежи за пользование природными ресурсами	121 042	124 676	103,0	158 610	122 991	77,5
<i>Неналоговые доходы</i>	154 632	130 388	84,3	64 504	133 260	206,6
<i>Средства, полученные из федерального бюджета</i>	479 122	479 122	100,0	117255	117255	100,0
	1999 г.			2000 г.		
ДОХОДЫ, всего	4 250 690	7 280 588	171,3	10 320 627	10 639 911	103,1
В том числе: <i>Налоговые доходы</i>	3 270 873	6 021 572	184,1	8 887 458	9 218 152	103,7
Из них:						
– налог на прибыль предприятий и организаций	1 155 215	3 153 750	273,0	4 942 129	5 002 365	101,2
– подоходный налог с физических лиц	634 493	893 748	140,9	1 489 419	1 578 988	106,0
– налог на добавленную стоимость	379 173	5791 63	152,7	930 213	983 688	105,7
– акцизы	149 795	157 516	105,2	223 260	239 454	107,3
– налог на имущество предприятий	432 800	467 027	107,9	439 921	466 786	106,1
– платежи за пользование природными ресурсами	148 234	156 632	105,7	181 617	195 207	107,5
<i>Неналоговые доходы</i>	267 378	1 048 865	392,3	217 545	216 796	99,7
<i>Средства, полученные из федерального бюджета</i>	51 000	200 915	394,0	42 798	4 2798	100,0

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Исполнение консолидированного бюджета Вологодской области
по расходным статьям в 1997 – 2000 гг. (действующие цены)

Наименование показателя	1997 г.			1998 г.		
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% испол- нения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% испол- нения
РАСХОДЫ	3 947 331	3 926 702	99,5	4 041 824	3 639 045	90
Государственное управление	165 980	165 245	99,6	255 555	212 462	83,1
Правоохранительная деятельность	103 018	119 013	115,5	135 346	111 924	82,7
Промышленность, энергетика и строительство	18 957	18 764	99	13 652	11 828	86,6
Сельское хозяйство	201 331	201 535	100,1	346 708	261 293	75,4
Охрана окружающей среды	2 485	1 683	67,7	15 998	4 596	28,7
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	43 429	41 757	96,2	45 545	37 843	83,1
Развитие рыночной инфраструктуры	800	2047	255,9	–	1 339	–
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 087 725	1 126 812	103,6	729 574	724 827	99,3
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	3913	4 338	110,9	4 560	4 761	104,4
Образование	970 146	1 015 502	104,7	950 003	888 334	93,5
Культура и искусство	105 199	104 620	99,4	116 504	102 106	87,6
Средства массовой информации	18 779	18 334	97,6	19 369	19 093	98,6
Здравоохранение и физическая культура	585 392	569 692	97,3	668 330	535 166	80,1
Социальная политика	393 816	259 226	65,8	303 205	247 297	81,6
Обслуживание государственного долга	–	–	–	–	–	–
Прочие расходы	246 361	278 134	112,9	437 430	476 148	108,9
РАСХОДЫ	1999 г.			2000 г.		
	494 292	7 076 446	143,2	10 430 940	10 331 650	99
Государственное управление	271 167	344 586	127,1	551 840	529 895	96
Правоохранительная деятельность	171 878	226 653	131,9	376 414	375 952	99,9
Промышленность, энергетика и строительство	6 442	4 840	75,1	38 174	32 693	85,6
Сельское хозяйство	353 931	467 515	132,1	801 876	793 120	98,9
Охрана окружающей среды	12 030	13 772	114,5	18 143	18 110	99,8
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	92 345	679 842	736,2	169 513	206 954	122,1
Развитие рыночной инфраструктуры	2 914	5197	178,3	6 533	7 633	116,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	713 157	1 327 565	186,2	1 963 692	1 979 092	100,8
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	5 327	8 594	161,3	19 207	18 626	97
Образование	1 063 755	1 558 652	146,5	2 277 334	2 272 917	99,8
Культура и искусство	125 640	218 070	173,6	361 808	357 440	98,8
Средства массовой информации	38 579	48 004	124,4	66 844	66 444	99,4
Здравоохранение и физическая культура	684 523	981 164	143,3	1 511 396	1 505 084	99,6
Социальная политика	330 225	609 147	184,5	649 971	646 992	99,5
Обслуживание государственного долга	–	67 606	–	81 425	69 964	85,9
Прочие расходы	409 373	509 010	124,3	365 079	292 675	80,2

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Изменение налогового потенциала и фактических налоговых поступлений районов Вологодской области в 1999 – 2000 гг.

Наименование районов	Фактические налоговые поступления*			Налоговый потенциал			Индекс изменения налоговых усилий
	1999 год	2000 год	%	1999 год	2000 год	%	
Бабаевский	29 670	38 624	130	40 449	47 960	119	1,10
Бабушкинский	10 689	12 729	119	10 689	14 202	133	0,90
Белозерский	37 427	33 602	90	37 427	33 602	90	1,00
Вашкинский	15 375	16 441	107	15 375	16 441	107	1,00
Верховажский	12 012	13 561	113	12 517	16 034	128	0,88
Вожегодский	23 728	23 120	97	23 728	23 120	97	1,00
Вологодский	45 455	60 522	133	77 707	86 330	111	1,20
Вытегорский	93 988	137 271	146	93 988	137 271	146	1,00
Грязовецкий	47 272	62 124	131	51 450	69 075	134	0,98
Кадуйский	49 246	85 090	173	54 058	85 090	157	1,10
Кирилловский	19 056	27 769	146	19 822	28 771	145	1,00
Кичм.-Городецкий	12 860	15 912	124	13 975	18 959	136	0,91
Междуреченский	5 292	7 062	133	6 006	8 140	136	0,98
Никольский	12 448	19 365	156	13 403	20 332	152	1,03
Нюксенский	16 164	22 299	138	17 870	24 406	137	1,01
Сямженский	7 949	11 713	147	8 943	12 957	145	1,02
Тарногский	10 594	12 917	122	14 710	19 007	129	0,94
Тотемский	39 380	63 007	160	54 924	79 156	144	1,11
Усть-Кубенский	5 307	7 161	135	7 669	10 712	140	0,97
Устюженский	14 465	19 494	135	14 465	22 161	153	0,88
Харовский	23 879	27 325	114	23 879	27 325	114	1,00
Чагодощенский	17 059	23469	138	23 358	45 843	196	0,70
Череповецкий	47 068	129050	274	51 419	129 050	251	1,09
Шекснинский	38 737	54212	140	39 103	57 560	147	0,95
г. Великий Устюг	119 499	130867	110	125 073	130 867	105	1,05
г. Сокол	64 428	79751	124	64 428	79 751	124	1,00
Итого по районам	819 047	1 134 457	139	916 436	1 244 122	136	1,02

* Объем фактических поступлений уменьшен на величину поступлений по НДС и по налогу на содержание жилфонда и объектов социальной и культурной сферы, которые в настоящее время не поступают в местные бюджеты.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

**Взаимосвязь налогов и показателей налоговой базы,
предлагаемых для расчета налогового потенциала муниципалитетов**

Наименование налога	Показатель, характеризующий базу налогообложения	Коэффициент корреляции	
		1999 г.	2000 г.
Налог на прибыль	Официальные данные о прибыли предприятий	0,969	0,637
Подоходный налог с физических лиц	Фонд оплаты труда	0,976	0,913
Налог на имущество предприятий	Стоимость основных фондов предприятий (за вычетом износа)	0,114	0,287
Акцизы	Объем производства подакцизной продукции, подлежащей налогообложению	-	-
Платежи за пользование лесным фондом	Объем отпуска древесины на корню	0,591	0,925
Налог с продаж	Совокупный объем розничного товарооборота и платных услуг в стоимостном выражении	0,870	0,874
Единый налог на вмененный доход	Совокупный объем розничного товарооборота и платных услуг в стоимостном выражении	0,457	0,769

ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности: Закон РФ // Экономика и жизнь. – 1994. – №12.
2. О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения): Указ Президента РФ от 29.04.96 г. № 608. – М., 1996.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Приор, 2000.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 2003.
5. Об областном бюджете на 2002 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2002.
6. Об исполнении областного бюджета за 2002 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2002.
7. О бюджетном процессе в Вологодской области: Закон Вологодской области от 20.03.2002 г. №772-ОЗ. – Вологда, 2002.
8. Об утверждении положения о департаменте финансов: Постановление правительства Вологодской области от 19.02.2002 г. №71. – Вологда, 2002.
9. Об утверждении положения о порядке финансирования расходов областного бюджета и ведения лицевых счетов главных распорядителей и получателей бюджетных средств при казначейской системе исполнения бюджета: Постановление правительства Вологодской области от 21.10.2002 г. №686. – Вологда, 2002.
10. Об утверждении положения о порядке открытия и ведения управлением областного казначейства департамента финансов Вологодской области лицевых счетов для учета операций со средствами областного бюджета, полученными бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности: Постановление правительства Вологодской области от 23.07.2002 г. №1038. – Вологда, 2002.
11. О поэтапном переходе на казначейское исполнение бюджета Вологодской области: Постановление правительства Вологодской области от 24.12.2002 г. №862. – Вологда, 2002.
12. Об областном бюджете на 2001 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2001.
13. Об исполнении областного бюджета за 2001 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2001.
14. Об областном бюджете на 2000 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2000.
15. Об исполнении областного бюджета за 2000 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2000.

16. Об основных направлениях и мероприятиях по информатизации финансовой системы Вологодской области: Постановление губернатора Вологодской области от 04.12.2000 г. №1038. – Вологда, 2000.
17. О концепции управления бюджетными ресурсами Вологодской области: Постановление губернатора Вологодской области от 12.09.2000 г. №785. – Вологда, 2000.
18. О создании областного казначейства: Постановление губернатора Вологодской области от 28.07.2000 г. №651. – Вологда, 2000.
19. О продовольственной безопасности в Вологодской области в 1999 году / Вологодский областной комитет государственной статистики. – Вологда, 2000.
20. О состоянии экономической безопасности Республики Коми: Аналитич. записка Госкомстата Республики Коми. – Сыктывкар, 1999.
21. Об экономической безопасности в Вологодской области / Вологодский областной комитет государственной статистики. – Вологда, 2000.
22. Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 4-13.
23. Агапова Т.Н. Методика и инструментарий для мониторинга экономической безопасности региона // Вопросы статистики. – 2001. – №2. – С. 44-48.
24. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983.
25. Алексеев М. Рынок ценных бумаг. – М.: Финансы и статистика, 1992.
26. Андреев А.Г. Современные проблемы взаимоотношений бюджетов в Российской Федерации // Федерализм. – 2001. – №1. – С. 43-66.
27. Арсентьев М. Экономическая безопасность // Обозреватель. – 1998. – №5.
28. Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 36-44.
29. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999, 2000.
30. Багриновский К.А., Бендиков М.А., Хрусталева Е.Ю. Экономическая безопасность наукоемкого производства: препринт. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000. – 82 с.
31. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2000.
32. Безденежных А.В. Институт казначейства как инструмент государственного влияния на экономику государства // Финансы. – 2003. – №2. – С.25-27.

33. Безопасность экономики Республики Коми (диагностика и регулирование 2000 – 2001 гг.) / Под ред. В.Н. Лаженцева, В.И. Аكوпова. – Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2001. – 212 с.
34. Бетин О.И. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. – М.: Изд-во МГУ, 1999.
35. Бирюков А.Г. К оценке бюджетной обеспеченности регионов // Финансы. – 2001. – №4. – С.10-12.
36. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. – №8. – С. 30-40.
37. Богданов И. Россия. Экономика. Безопасность. – М., 1996.
38. Богданов И.Я., Калинин А.П., Родионов Ю.Н. Экономическая безопасность России: цифры и факты, 1992 – 1998. – М., 1999.
39. Бурцев В.В. Факторы финансовой безопасности России // Корпоративный менеджмент. – 2001. – №1.
40. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. – Ростов-на-Дону: МарТ, 2000.
41. Бухвальд Е., Гловацкая Н., Лазуренко С. Макроаспекты экономической безопасности: факторы, критерии и показатели // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 25-35.
42. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 550 с.
43. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 1999. – 621 с.
44. Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / Под общ. ред. В.Н. Лексина, А.Н. Швецова. – М.: Формула права, 2001.
45. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Ин-т экономики РАН, 1998. – 132 с.
46. Ванберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика // Вопросы экономики. – 1995. – №12. – С. 86-95.
47. Вольперт В., Исаев Б., Бродский С. Муниципальные облигационные займы в России: опыт и тенденции (1992 – 1997 гг.) // Рынок ценных бумаг. – 1998. – №4. – С. 30.
48. Гайдар Е. Аномалии экономического роста. – М.: Евразия, 1997.
49. Глазьев С. Геноцид. – М.: Терра, 1998. – 320 с.
50. Глазьев С.Ю. Геноцид. Россия и новый мировой порядок. Стратегии экономического роста на пороге XXI века. – М., 1997. – 188 с.
51. Гордин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. – М.: Дашков и к°, 2001.
52. Городецкий Р. Вопросы безопасности экономики России // Экономист. – 1995. – №10.

53. Государственные и территориальные финансы / Под ред. Л.И. Сергеева. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 367 с.
54. Государственные и территориальные финансы: Учебник / Под ред. проф. Л.И. Сергеева. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 367 с.
55. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
56. Гуров И. , Иванов Н. Экономический рост: теории и мировая практика // Экономист. – 1996. – №6.
57. Гуськов Н.С., Зенякин В.Е., Крюков В.В. Экономическая безопасность регионов России. – М.: Алгоритм, 2000. – 288 с.
58. Данков А. Бюджетные инвестиции и муниципальные ценные бумаги // Деньги и кредит. – 1998. – №2.
59. Добня С. Рынок городских облигационных займов и его дальнейшие перспективы // Рынок ценных бумаг. – 1999. – №19. – С. 58-61.
60. Ермакова Т.А. Казначейство как участник исполнительного производства // Финансы. – 2003. – №2. – С. 23-25.
61. Ефремов К.И., Георгадзе Е.И. Вопросы оценки экономической безопасности региона // Вопросы статистики. – 2002. – №2. – С. 57-59.
62. Загишвили В.С. Экономическая безопасность России. – М.: Юрист, 1997.
63. Зверев А. Экономическая безопасность России // Экономика и жизнь. – 1995. – №8. – С.16.
64. Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы. – 1998. – №2.
65. Игудин А.Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы. – 2000. – №12.
66. Игудин А., Попонова Н. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы, 1999.
67. Илларионов А.Н. Критерии экономической безопасности // Вопросы экономики. – 1998. – №10.
68. Истомина В.В. В Ярославле бездефицитный бюджет // Финансы. – 1999. – №9.
69. Карпиков Е., Тарачев В. Ценные бумаги субъектов Федерации и муниципальных образований. – М., 1996.
70. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
71. Колосов А.В. Экономическая безопасность: Учеб. пособие для вузов / А.В. Колосов. – М.: Финстатинформ, 1999.
72. Коротков Э.М., Беляев А. А. Управление экономической безопасностью общества // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – №6.

73. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире // *Мировая экономика и международные отношения*. – 1994. – №10.
74. Костиков И. Сравнительный анализ государственных заимствований в развитых странах и России (региональный и местный уровень): Дис. ... к.э.н: 08.00.05. – М., 1998.
75. Кочетов Э., Петрова Г. Геоэкономика: финансы реальные и виртуальные (финансовый дуализм и его правовые аспекты) // *Общество и экономика*. – 2000. – №1.
76. Кравченко В. Муниципальный кредит: как жизнь займы // *Рынок ценных бумаг*. – 1996. – №3. – С. 24-26.
77. Кристофер П., Брайен Л., Лесли Д. Словарь по экономике: Пер. с англ. / Под ред. П.А. Ватника. – СПб., 1998.
78. Кутахов Ю., Явгуновская Р. Человек, полиэтнический мир, безопасность. – М.: Экономика, 1998.
79. Лавриков И.Н. Федеральное казначейство и межбюджетное регулирование // *Финансы*. – 2003. – №5. – С. 18-20.
80. Лавров А. Развитие бюджетного федерализма // *Федерализм*. – 2000. – №3.
81. Лавров А., Кузнецова О. Оценка бюджетного потенциала регионов России // *Рынок ценных бумаг*. – 1999. – №10. – С. 38-54.
82. Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // *Вопросы экономики*. – 2001. – №4.
83. Лавров А., Христенко В. Новый этап реформы межбюджетных отношений // *Финансы*. – 1999. – №2.
84. Лавров А.М. Программа развития бюджетного федерализма в РФ до 2005 г. и вопросы управления региональными финансами // *Межбюджетные отношения и проблемы местных бюджетов в регионах ДВР: Сборник материалов научно-практического семинара (Хабаровск, 5-6 февраля 2002 г.)*.
85. Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерленд Д., Реформа межбюджетных отношений в России: Федерализм, создающий рынок // *Вопросы экономики*. – 2001. – №4. – с. 37.
86. Ларина Н.И. Мировой опыт региональной политики. – Новосибирск, 1996.
87. Лексин В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения / В. Лексин, А. Швецов, Е. Андреева, А. Ситников // *РЭЖ*. – 1993. – №9. – С. 50.
88. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджет и межбюджетные отношения: Системная модернизация российской модели бюджетного федерализма. Концепция и рекомендации. – М.: ГУ ВШЭ, 1999.

89. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм – гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. – 1997. – №16.

90. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. – 1998. – №3.

91. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997.

92. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные бюджетно-налоговые системы // РЭЖ. – 1993. – №12; 1994. – №1.

93. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 2000. – №1.

94. Литвинов В.А., Соболева Г.М. Параметры уровня жизни в регионах Российской Федерации. – М.: Мин-во труда и социального развития РФ, 1998.

95. Лыкова Л.Н. Проблемы бюджетного федерализма // Федерализм. – 1996. – №1.

96. Лыкова Л.Н. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Экономические проблемы становления российского федерализма / Под ред. С.Д. Валентя; Ин-т экономики РАН. – М.: Наука, 1999. – С. 51-83.

97. Маркин Л.В. Суханов О.В. Региональная политика в российской реформе (теоретический аспект). – СПб., 1993.

98. Мау В., Ступина В. Очерки политической экономики российских регионов // Вопросы экономики. – 1995. – №10.

99. Местное самоуправление: технологии социально-экономического роста / Под ред. А.Г. Воронина, В.Н. Ивановой. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999.

100. Миленький А.В. Экономическая безопасность в системе экономических отношений (региональный аспект): Дис. ... к.э.н.: 08.00.01. – Владимир, 2000.

101. Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление: Учебное пособие. – Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. – 400 с.

102. Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территории / А.И. Татаркин, Д.С. Львов, А.А. Куклин, А.Л. Мызин, Л.Л. Богатырев, Б.А. Коробин, В.И. Яковлев. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999.

103. Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы. – 2001. – №1. – С. 9-11.

104. Национальная безопасность: [актуальные проблемы]: Курс лекций. – М.: АГШ, 1999.

105. Некрасов Н.Н. Региональная экономика.– М.: Экономика, 1978.
106. Нестеров А., Вакурин А. Криминализация экономики и проблемы экономической безопасности // Вопросы экономики. – 1995. – №1.
107. Новиков Е. Картаева Е., Быкова Е. Муниципальные займы: цели, гарантии, источники погашения // Рынок ценных бумаг. – 1996. – №1. – С. 17-20; №2. – С. 40-42.
108. О концепции региональной политики // Экономист. – 1995. – №4.
109. О национальной безопасности: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию // Независимая газета. – 1996. – 14 июня.
110. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы / Рук. авт. коллектива В.А. Ильин и М.Ф. Сычев. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 156 с.
111. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 124 с.
112. Осипов Ю.М. Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики: Материалы к докладу на междунар. конф. «Финансовая экономика: концепция, структуры, менеджмент». – Москва: МГУ, 2000.
113. Пансков В.Г. Межбюджетное распределение налоговых доходов // Финансы. – 2002. – №8.
114. Пикман Л.Б. Итоги перевода на казначейское исполнение бюджета г. Волгограда // Финансы. – 2003. – №5. – С. 24-26.
115. Программы реформирования региональных финансов: первые результаты / Под ред. А.М. Лаврова. – М.: Эдиториал УРСС, 2001.
116. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. – 1998. – №7.
117. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Региональные финансовые ресурсы в системе межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №10.
118. Пыренков П.Б. Основные задачи региональной социально-экономической политики // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 1999. – №1. – С. 4-13.
119. Рейтинг долговых обязательств регионов России. – М.: Интерфакс, 1999.
120. Рейтинг финансовой устойчивости регионов России. – М.: Интерфакс, 2000.
121. Ремезков А.А. Казначейское исполнение краевого бюджета Краснодарского края // Финансы. – 2003. – №6. – С. 20-22.

122. Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. – 1999. – №8. – С. 3-15.
123. Россия и проблемы налогово-бюджетного федерализма / Под ред. К. Уоллих. – М., 1993.
124. Сабуров Е., Типенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики. – 2000. – №1.
125. Селезнев А. Банковская система – ядро инфраструктуры финансового рынка // Экономист. – 1997. – №7.
126. Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. – 1995. – №1. – С. 97-106.
127. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность как основа обеспечения национальной безопасности России // Вопросы экономики. – 2001. – №8. – С. 64-79.
128. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие (книга четвертая) / Ин-т экономики РАН. – М.: Финстатинформ, 2000.
129. Серафини Р. Муниципальные облигации: взгляд со стороны // Рынок ценных бумаг. – 1998. – №4. – С. 24-28.
130. Сидоренко В.В. Государственное казначейство России – одно на всех! // Финансы. – 2003. – №5. – С. 21-23.
131. Скопин А. Региональная политика и экономическая безопасность России // Вопросы экономики. – 1995. – №1.
132. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. – М.: Финансы и статистика, 1993.
133. Строев Е. Корректировка экономических реформ и разработка новой концепции бюджетной политики // Вопросы экономики. – 1997. – №1. – С. 77-89.
134. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996.
135. Суспицын С.А. Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999. – 196 с.
136. Суспицын С.А., Троцкий А.Я., Чертов Н.А. Регулирование бюджетно-финансовых отношений в регионе агропромышленной специализации. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 148 с.
137. Тамбовцев В. Объект экономической безопасности России // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 45-53.
138. Татаркин А.И., Пыхова И.А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). – Екатеринбург: УрО РАН, 2000. – 196 с.

139. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. – 1998. – №3. – С. 4-17.
140. Устойчивость и экономическая безопасность в регионах: тенденции, критерии, механизм регулирования / Г.П.Лузин, В.С.Селин, А.В.Истомин и др. – Апатиты, 1999.
141. Федерализм: Энциклопедический словарь / Ин-т экономики РАН. – М.: ИНФРА-М, 1997.
142. Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // Вопросы экономики. – 2000. – №8. – С. 4-14.
143. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.
144. Христенко В.Б. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №5. – С. 12-16.
145. Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №2. – С. 3-9.
146. Хурсевич С.Н., Сибиряков С.А. Бюджетная политика: утопии и реальность // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 1999. – №5. – С. 25-35.
147. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.
148. Экономическая безопасность: Производство. Финансы. Банки / Под ред. В.К. Сенчагова. – М.: Финстатинформ, 1998. – 621 с.
149. Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики / А.И. Татаркин, А.А. Куклин, О.А. Романова, В.Н. Чуканов, В.И. Яковлев, А.А. Козицин. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1997.
150. Экономические проблемы становления российского федерализма / Под ред. С.Д. Валентя. – М.: Наука, 1999.
151. Экономический рост как объект региональных исследований. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 1998.
152. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. – М.: Наука, 1995.
153. Яндиев М.И. Финансы региональных органов власти. – М.: Финансовый издательский дом, 1999.
154. Яндиев М.И. Финансы регионов. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 240 с.

А. С. Якуничев

**УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСПЕКТИВНЫМ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ ГОРОДСКОГО ТИПА**

**ВОЛОГДА
2005**

ВВЕДЕНИЕ

В процессе становления местного самоуправления и рыночных отношений в России складывается новая система взглядов на процесс управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Располагая законодательной базой, бюджетом, территориальными, материальными и прочими ресурсами, муниципалитеты обладают возможностью определять перспективы и стимулировать варианты развития, в наибольшей степени способствующие решению стоящих перед ними проблем.

Мировой опыт развития свидетельствует о том, что в динамичной конкурентной среде успешное развитие территориальных образований в долгосрочной перспективе обеспечивают методы стратегического управления социально-экономическими процессами. В условиях переходного периода применение стратегических подходов к муниципальному управлению обусловлено спецификой происходящих процессов и требует разработки и апробирования соответствующей методологии и методических подходов с учетом специфики территории.

В последние годы отечественные ученые-экономисты уделяют достаточно много внимания вопросам перспективного территориального развития. Однако многие исследования, посвященные разработке методологии и методических подходов к формированию системы управления перспективным развитием на муниципальном уровне, недостаточно учитывают актуальные тенденции и специфику функционирования муниципалитетов. В частности, сложность организации современного города требует высокой степени координации управления им, оценки ключевых социально-экономических проблем с позиций общегородских интересов и перспектив. Необходимо критическое

осмысление, разработка концептуальных подходов и апробирование на практике механизмов реализации планов и программ долгосрочного развития, привлечения к управлению широких слоев общественности, организации эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в целях увеличения бюджетных и внебюджетных доходов территорий.

Основная цель настоящего исследования состоит в разработке методологических подходов и методического инструментария формирования системы управления перспективным развитием муниципального образования, обеспечивающей выбор стратегических целей и приоритетов и сбалансированность социально-экономических процессов в долгосрочной перспективе.

Объектом исследования являются процессы долгосрочного социально-экономического развития муниципальных образований России в современных условиях. Предметом исследования выступает совокупность методов и механизмов разработки и реализации стратегически ориентированных долгосрочных планов муниципальных образований городского типа.

Теоретической, методологической и информационной основой исследования являются: теория государственного управления; труды отечественных и зарубежных ученых в области управления перспективным развитием территории и стратегического планирования; законодательные и нормативные акты, регламентирующие различные аспекты прогнозно-планового регулирования развития муниципальных образований; официальные статистические данные о социально-экономическом положении муниципальных образований, публикуемые органами государственной статистики.

ГЛАВА I

КРИТЕРИИ СБАЛАНСИРОВАННОГО ПЕРСПЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ И ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА

1.1. Состояние и управление перспективным развитием городов России в современный период

Изменение российской общественно-политической и экономической системы прямым образом связано со становлением и развитием местного самоуправления. Усилению внимания к территориальному аспекту управления способствовали принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) и присоединение России в 1997 г. к Европейской хартии местного самоуправления [74, 87, 114]. Самым значительным компонентом территориальной организации российского общества являются города. Город – основная социально-экономическая и административная единица, выступающая органическим элементом структуры крупных и средних регионов страны. Большая советская энциклопедия определяет город как крупный населенный пункт, жители которого заняты, главным образом, в промышленности и торговле, а также в сферах обслуживания, управления, науки, культуры [9].

Двадцатый век отмечен особенно быстрым ростом городов и, как следствие, численности городского населения. Если в 1926 г. в России насчитывался 461 город, то сегодня их более 1000. За сто лет численность городского населения в России увеличилась более чем в 10 раз (рис. 1.1) и составляет 73% всего населения страны [90]. Рост городского населения – мировая тенденция. По прогнозам ООН, к 2050 г. удельный вес горожан в общей численности населения Земли превысит 50%.

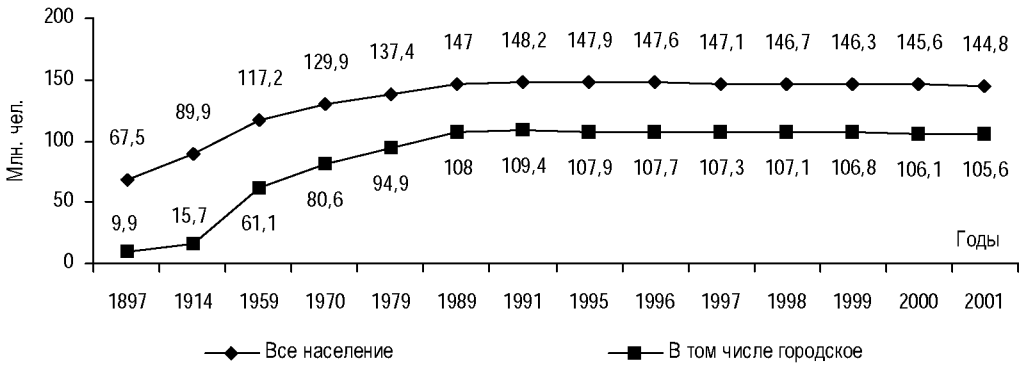


Рис. 1.1. Динамика численности населения Российской Федерации [90]

Основными критериями отнесения населенного пункта к категории «город» служат численность населения и функции, которые он выполняет [116]. По численности населения города подразделяются: 1) на сверхкрупные (свыше 3 млн. чел.); 2) крупнейшие (1 – 3 млн. чел.); 3) крупные (250 тыс. чел. – 1 млн. чел.); 4) большие (100 – 250 тыс. чел.); 5) средние (50 – 100 тыс. чел.); 6) малые города и поселки (до 50 тыс. чел.).

Важнейшими функциями города являются организационно-хозяйственные, культурно-политические, административные. В зависимости от выполняемых функций обычно выделяют многопрофильные города, города-центры узкой специализации (например, города-порты), города непромышленной деятельности (научные и научно-производственные центры, города-курорты, центры туризма и т.п.). Определенные особенности имеют города федерального, республиканского, регионального и районного значения [54, 116].

Развитие российских городов, как и других муниципальных образований, происходит в сложных условиях переходного периода. Несмотря на имеющиеся различия, перед городами стоят общие проблемы, и, в первую очередь, эти проблемы связаны с управлением социально-экономическим развитием городов.

В период плановой экономики социально-экономическое развитие муниципальных образований и отраслей городского хозяйства, по крайней мере, в целях и задачах носило планомерный целенаправленный характер с преобладанием централизованных форм финансирования и управления. Отход от методов планового управления в процессе реформ поставил российские

города в сложные условия. Последствия преобразований в полной мере отражают современное положение российских городов, в том числе Вологды – крупного территориального образования на Европейском Севере Российской Федерации. Город Вологда является одним из ведущих промышленных, культурных и административных центров Вологодской области в составе Северо-Западного федерального округа (СЗФО). Выгодное географическое положение исторически способствовало становлению города как торгово-промышленного и транспортного центра.

Проанализируем развитие различных сфер жизнедеятельности города по ряду актуальных критериев: перестройка механизмов управления; экономика и инвестиции, состояние городского хозяйства, развитие социальной сферы, уровень жизни населения, безопасность и т.п. Для выявления тенденций рассмотрим индикаторы, характеризующие развитие г. Вологды, в сопоставлении с соответствующими параметрами центров соседних регионов и Череповца – сопоставимого по численности, динамично развивающегося города на территории Вологодской области.

Следует отметить, что развитие муниципальных образований в определяющей степени зависит от наличия вполне материальных и нематериальных ресурсов территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Поэтому исключительно важное место в решении задач развития, стоящих перед муниципальными образованияами, занимают муниципальные финансы и собственность.

На 01.01.2004 г. в г. Вологде зарегистрировано более 10 тысяч предпринимательских структур различных форм собственности, 62 из них – крупные и средние промышленные предприятия (табл. 1.1) [42].

Таблица 1.1

Распределение хозяйствующих субъектов г. Вологды по отраслям экономики (на 01.01.2004 г.) [42]

Хозяйствующий субъект	Единиц	В % к итогу
Всего	10 386	100
В т. ч. по отраслям экономики		
– промышленность	1 349	13
– строительство	1 444	13,9
– транспорт и связь	325	3,1
– торговля и общественное питание	3 396	32,7
– сельское хозяйство	122	1,2

Основной источник поддержания жизнедеятельности г. Вологды – производственный сектор. Решение большинства имеющихся проблем определяется эффективностью функционирования этого сектора экономики.

Промышленность – основная бюджетообразующая отрасль экономики, ее удельный вес в бюджеты всех уровней составляет почти 40%. Вологда производит 13% промышленной продукции области. Объемы промышленного производства в последние годы растут. Производство промышленной продукции в расчете на одного жителя за 2003 г. составило 58,4 тыс. руб., что на 0,4% больше, чем в 2002 г. [42].

Несмотря на явные успехи последних лет в переходном к рыночным отношениям периоде, для производственного сектора экономики характерен ряд негативных тенденций.

Одна из них – значительный по глубине и продолжительный по времени *спад объемов промышленного производства*, характерный для всех городов Северо-Западного федерального округа, да и страны в целом.

Особенно резкое сокращение объемов промышленного производства в г. Вологде отмечалось на первом этапе реформ. Так, за период с 1992 по 1998 гг. индекс физического объема промышленного производства сократился более чем на 40% (рис. 1.2).

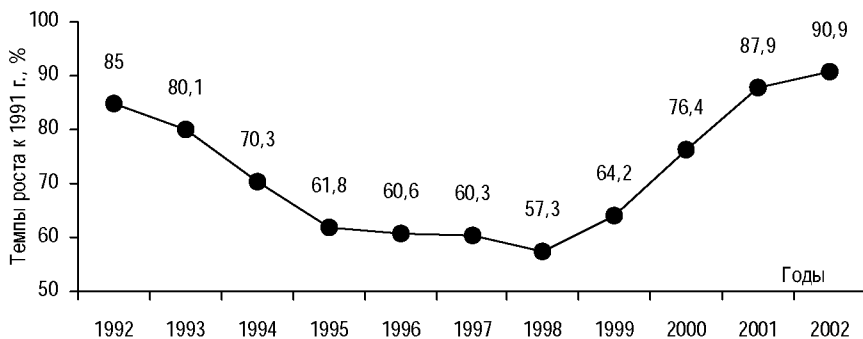


Рис. 1.2. Динамика физического объема промышленного производства г. Вологды (в% к 1991 г.)

Лишь с 1999 г. наметился некоторый рост этого показателя. Вместе с тем, и по итогам 2002 г. промышленное производство еще не достигло объемов дореформенного уровня. По общему

объему производства промышленной продукции и объему производства промышленной продукции на одного жителя (табл. 1.2) Вологда уступает городам СЗФО, опережая только Петрозаводск и Псков.

Таблица 1.2

Производство промышленной продукции

Город	1990 г.	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Объем промышленной продукции (в фактически действовавших ценах; млн. руб.; до 1998 г. – млрд. руб.)						
Петрозаводск *	0,8 (8)	1 417	3 353	4 436	5 210	6 509 (7)
Сыктывкар	0,828 (6)	2 428	7 809	10 532	12 985	15 084 (3)
Архангельск **	1,3 (3)	2 123,5	7 375,2	10 960	12669,9	14 187,5 (4)
Вологда	0,9 (5)	1 886	3 831*	6 587	7 992	9 421 (6)
Калининград	1,7 (2)	2 219	8 637	11 715	14 941	19 432 (1)
Мурманск	2,1 (1)	3 067	8 351	10 660	12 168	14 077 (5)
Новгород * **	1,3 (4)	1 863,7	7 466,3	9 386,9	12 905,4	15 128,7 (2)
Псков	0,807 (7)	764,9	2 041	3 320	4 292	5 485 (8)
Объем промышленной продукции на 1 жителя (рублей, 1995 г. – тыс. руб.)						
Петрозаводск *	2 876,7 (8)	5 012,4	11 873,2	15 669,4	18 235,9	24 451,5 (8)
Сыктывкар	3 463 (5)	9 877,9	31 718,1	43 058,1	53 546,4	61 367 (2)
Архангельск **	3 256,5 (6)	5 576,4	19 938,4	29 978,1	34 807,4	38 679,1 (5)
Вологда	3 134 (7)	6 176	13 876	21 393	26 101	32 175,5 (6)
Калининград	4 189,3 (3)	5 265,8	20 384,7	27 826,6	35 726,9	45 195,2 (3)
Мурманск	4 731,9 (2)	7 704,1	22 245,6	28 756,4	33 227,7	41 808,7 (4)
Новгород * **	5 414,4 (1)	7 794,6	31 516,7	39 927,3	55 269,4	67 780,9 (1)
Псков	3 894,8 (4)	3 698,7	10 144,1	16 591,7	21 611,3	26 665 (7)

* Без субъектов малого предпринимательства.

** Включая населенные пункты, подчиненные городской администрации.

В скобках – место города среди городов выборки.

Источники: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 620 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

Однако темпы прироста производства в 1999 – 2002 гг. в г. Вологде были одни из самых высоких (табл. 1.3). Это, безусловно, можно расценивать как свидетельство более устойчивого развития производственного сектора.

Основными причинами негативных процессов в производственном секторе экономики стали довольно длительный период адаптации российских предприятий к новым условиям хозяйствования и неконкурентоспособность их продукции перед западными образцами, нерациональная структура экономики.

Таблица 1.3

Индекс промышленного производства (в % к предыдущему году)

Город	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	Темпы прироста за 1999 – 2002 гг.	Место в выборке
Петрозаводск *	111,7	109,6	100	97	3,30	7
Сыктывкар	117,4	110,7	110,2	103,6	3,49	5
Архангельск **	108,9	119,9	99,8	98	3,36	6
Вологда	112,2	119,4	115,1	103,4	3,55	3
Калининград	104,7	131,9	112,6	108,8	3,61	2
Мурманск	131,9	119,3	103,1	105,7	3,62	1
Новгород *. **	112,6	105,5	120,4	111,4	3,55	3
Псков	126,5	116	102	103	3,52	4

* Без субъектов малого предпринимательства.

** Включая населенные пункты, подчиненные городской администрации.

Источники: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 620 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

Изменения в структуре промышленности г. Вологды (табл. 1.4) свидетельствуют о том, что за период реформ произошло значительное сокращение (более чем в 2 раза) доли машиностроения и металлообработки. В то же время доля электроэнергетики, увеличившейся объема в 1996 – 2002 гг. в 5 раз, резко росла.

Таблица 1.4

Динамика структуры промышленности г. Вологды, в % [42, 72]

Отрасль промышленности	1996 г.	2002 г.	2002 г. к 1996 г.
Машиностроение и металлообработка	47,8	22	46
Энергетика	9,3	47	505
Легкая	2,5	2	80
Лесной комплекс	1,8	3	166,7
Производство строительных материалов	8	3	37,5
Пищевая	24,4	17	69,7
Прочие	6,2	6	96,8

Ведущие отрасли производственного сектора г. Вологды – электроэнергетика (47%), машиностроение и металлообработка (22%) и пищевая (17%) промышленность дают 86% всех объемов промышленной продукции (табл. 1.5).

Однако структурная перестройка экономики г. Вологды еще не закончена. Это довольно длительный, сложный процесс, требующий неординарного подхода к обоснованию направлений происходящих изменений [39].

Таблица 1.5

Основные показатели функционирования ведущих отраслей промышленности г. Вологды в 2003 г. [42]

Отрасль	Доля отрасли, в %			
	Объем производства	Налоговые поступления	Численность работающих	Объем прибыли
Электроэнергетика	47	29,1	6,9	67,7
Машиностроение и металлообработка	22	24,8	54,5	4,1
Пищевая промышленность	17	33,2	14,5	14,4

На наш взгляд, структурные изменения должны быть ориентированы: а) на повышение удельного веса отраслей, способствующих наполнению бюджета города; б) опережающее развитие отраслей, производящих потребительские товары; в) поддержку отраслей, производящих наукоемкую, высокотехнологичную и экспортпригодную продукцию; г) развитие инфраструктуры города; д) снижение доли неэкологичных производств.

Бесспорно, направления и характер структурных сдвигов имеют свою специфику для каждого города.

Характер развития территориальных образований во многом определяют инвестиции. *Спад инвестиционной активности* – еще одна негативная тенденция периода реформ. Снижение физического объема инвестиций в основной капитал в г. Вологде происходило до 1999 г., когда этот показатель был около 22% от уровня 1991 г. (рис. 1.3).

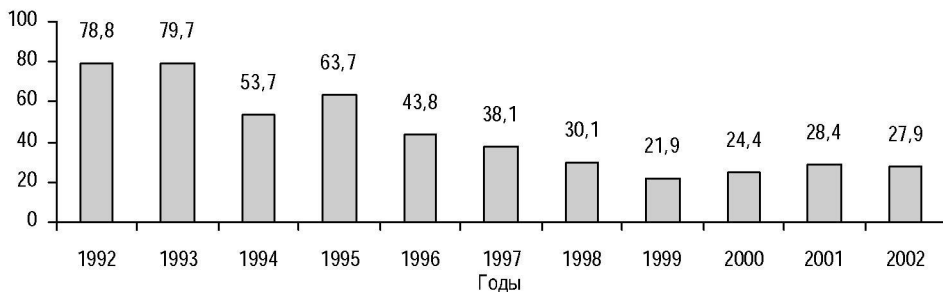


Рис. 1.3. Динамика инвестиций в основной капитал (в % к 1991 г.)

Динамика инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя показывает, что в г. Вологде самое низкое значение этого показателя по сравнению с другими городами (табл. 1.6). За период с 1995 по 2002 гг. размер инвестиций в расчете на 1 жителя в г. Вологде вырос лишь в 2,4 раза, в других городах рост показателя был более значительным.

Таблица 1.6

Динамика инвестиций в основной капитал (тыс. руб. на одного жителя)

Город	1995 г.	2002 г.	2002 г. к 1995 г., раз
Петрозаводск	1,2 (7)	4,6 (7)	3,8
Сыктывкар	2,4 (2)	21,6 (1)	9
Архангельск	1,4 (6)	5,5 (6)	3,9
Вологда	1,9 (3)	4,5 (8)	2,4
Калининград	1,6 (5)	11,3 (2)	7,1
Мурманск	2,7 (1)	10,8 (3)	4
Новгород	1,1 * (8)	5,6 (5)	5,1
Псков	1,7 (4)	6,6 (4)	3,9

* Без субъектов малого предпринимательства.

В скобках указано место города среди городов выборки по объему инвестиций на 1 жителя. Источники: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 620 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

Если рассмотреть структуру инвестиций по отраслям, то можно заметить, что лидирующее положение занимают промышленность, ЖКХ, транспорт и связь (рис. 1.4). Главными инвесторами в экономику города являются предприятия, их прибыль. За последние три года наблюдается тенденция увеличения доли собственных средств в структуре инвестиций в основной капитал: с 48,3% в 2000 г. до 55,4% в 2002 г. (для сравнения: по области доля собственных средств в 2002 г. составила 69,8%, в целом по РФ – 48%). Доля инвестиций, поступающих из федерального бюджета, составила 8,2%, из областного – 2,5% и городского бюджета – 3,5%.

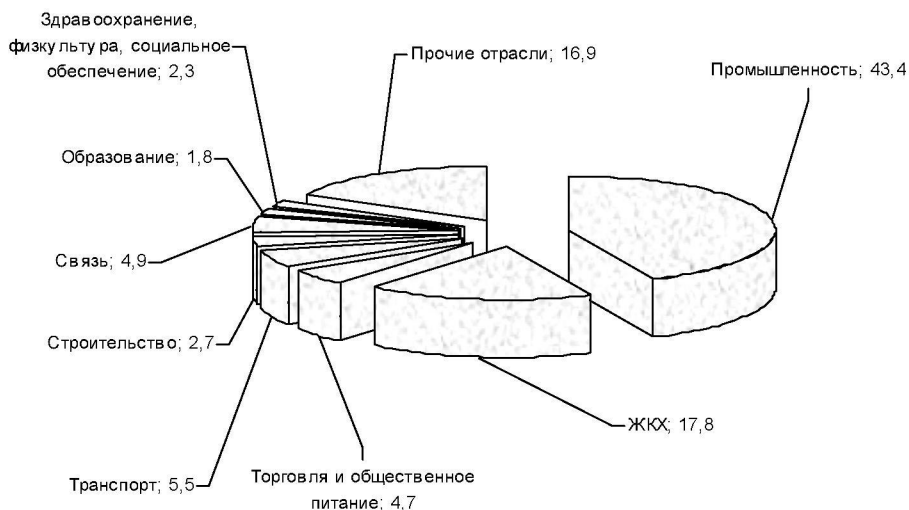


Рис. 1.4. Структура инвестиций по отраслям экономики г. Вологды, в % [42]

Анализ инвестиций в разрезе форм собственности позволяет утверждать, что наряду с общим увеличением объемов инвестирования наблюдается рост доли частных инвестиции в экономику города. В то же время остается достаточно высокой доля государственных инвестиций (в 2001 г. – 14,6%, в 2002 г. – 17,4%). Следовательно, у органов власти на местах имеется достаточно мощный рычаг влияния на развитие производственного сектора экономики.

Важным фактором привлечения инвестиций в экономику города является развитие строительной индустрии. Строительство занимает важное место в экономике городов наряду с промышленностью. Доля этой отрасли в структуре экономики г. Вологды составляет почти 14%. Однако с началом реформ произошло резкое сокращение объемов ввода объектов как производственного, так и непроизводственного назначения. Эти процессы продолжаются и сейчас. Спад в жилищном строительстве, в первую очередь, связан со значительным снижением централизованных инвестиций. Практически единственным источником финансирования строительства жилья стали частные инвестиции. Из общего объема введенного жилья за счет бюджетных средств сдано лишь 85,9 тыс. кв. м, или 18,8%. Доля ввода жилья за счет бюджетных средств снизилась с 30,7% в 1998 г. до 14,8% в 2002 г.

Несмотря на значительное сокращение объемов строительства, Вологда входит в число лидеров среди городов СЗФО по вводу в действие жилья в расчете на 1000 человек населения (табл. 1.7).

Таблица 1.7

Ввод жилья (кв. м на 1000 чел. нас.)

Город	1990 г.	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.
Петрозаводск	623 (2)	247	99	139	161,2 (6)
Сыктывкар	657 (1)	401	437	494	364,1 (1)
Архангельск	486 (5)	122	123	73	100,9 (7)
Вологда	560 (4)	476	357	236	263,3 (3)
Калининград	404 (8)	370	219	254	346,3 (2)
Мурманск	443 (6)	84	19	29	4,6 (8)
Новгород	565 (3)	256	304	195	167 (5)
Псков	430 (7)	469	482	230	251,6 (4)

Источники: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 620 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

Одним из основных показателей, характеризующих уровень развития строительной сферы, является объем работ, выполненных по договорам строительного подряда. За рассматриваемый период данный показатель по г. Вологде увеличился в 11 раз (по Вологодской области – в 4,05 раза). Это говорит о том, что строительство на территории города развивается более быстрыми темпами, чем в целом по области. Подтверждает сделанный вывод и рост доли города в объеме строительных работ области (с 10,1% в 1990 г. до 27,5% в 2001 г.). Конечно, это во многом связано с ценовым фактором.

Отрицательной тенденцией, свойственной и для других городов, является *сокращение численности занятых в экономике*. Особенно резкое снижение численности занятых было характерно для городов России в первые годы реформ (до 1997 – 1999 гг.). Анализ данных показывает, что в городах сокращение численности занятых более значительно, чем в целом по стране. Так, если в 2002 г. численность работающих на предприятиях и в организациях в целом по Российской Федерации составила 90,7%, а в СЗФО – 91,6% от уровня 1992 г., то в городах этот показатель опустился до более низких значений [90]. В Вологде наибольшее снижение данного показателя отмечено в 1997 г., когда доля работающих составила всего 37,5% от численности постоянного населения города. Это был один из самых низких показателей среди рассматриваемых городов. В последующий период положение несколько улучшилось, и на конец 2002 г. в экономике города было занято 131,8 тыс. чел., или 43% в общей численности населения (рис. 1.5).

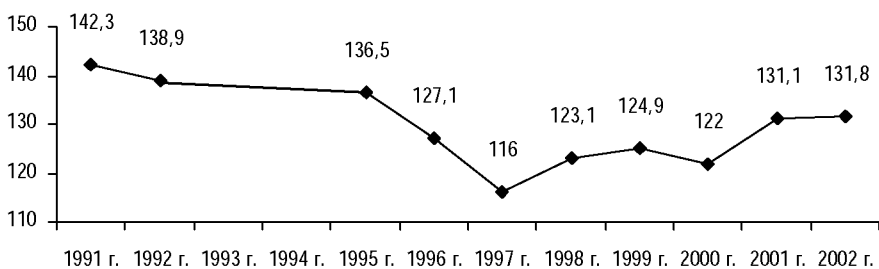


Рис. 1.5. Динамика численности занятых в экономике г. Вологды [68]

Негативные процессы в экономике оказали влияние на уровень жизни населения. Каждый второй из участвовавших в социологическом опросе, проведенном ВНКЦ ЦЭМИ РАН в июне

1998 г., называл снижение уровня жизни как наиболее острую проблему [40]. Этот факт подтверждается размером среднемесячной заработной платы. Динамика среднемесячной начисленной заработной платы и среднемесячной пенсии отражена на рис. 1.6.

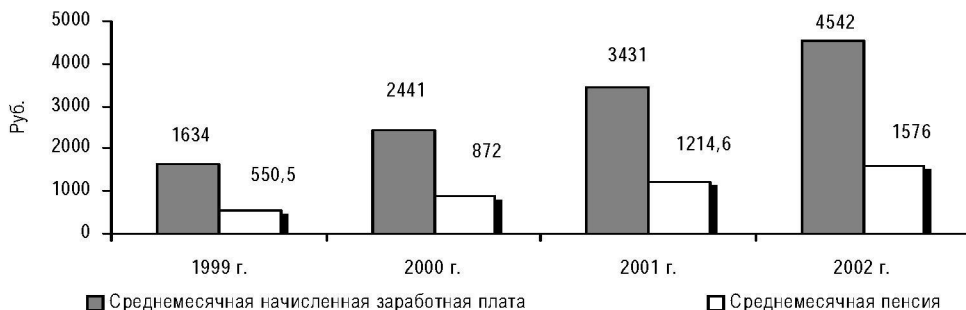


Рис. 1.6. Динамика среднемесячной заработной платы и пенсии в г. Вологде [68]

Среднемесячная заработная плата на крупных и средних предприятиях города в 2003 г. составила 5 965 руб. (это выше уровня 2002 г. на 24,3%). По отношению к среднеобластному показателю (5 603 руб.) заработная плата в городе выше на 6,5%, к среднероссийскому – на 8,2% [42]. В сравнении с соседними региональными центрами как уровень, так и темпы роста заработной платы в Вологде значительно ниже (табл. 1.8). Так, отставание от Мурманска, где уровень заработной платы наиболее высокий, составляет 1,68 раза.

Таблица 1.8

Динамика среднемесячной номинальной начисленной заработной платы, руб.

Город	Год				Отношение (занимаемое место)	
	1999	2000	2001	2002	2002 г. к 1999 г.	2002 г. к 2001 г.
Петрозаводск	1 895	2 668	3 718	5 162	2,72 (8)	1,39 (4)
Сыктывкар	2 029	3 076	4 350	5 829	2,87 (5)	1,34 (8)
Архангельск	2 003	2 924	4 084	5 381	2,69 (9)	1,32 (10)
Калининград	1 726	2 417	3 628	4 964	2,88 (4)	1,37 (5)
Мурманск	3 122	4 465	5 803	7 637,	2,45 (11)	1,32 (11)
Новгород	1 561,5	2 221,7	3 149,7	4 426,9	2,84 (6)	1,41 (3)
Псков	1 248	1 860	2 613	3 686	2,95 (3)	1,41 (2)
Тверь	1 373	2 033	2 982	4 348	3,17 (1)	1,46 (1)
Ярославль	1 553	2 326	3 431	4 607	2,97 (2)	1,34 (7)
Кострома	1 311,3	1 755,1	2 549,4	3 469,4	2,65 (10)	1,36 (6)
Вологда	1 634	2 441	3 431	4 542	2,78 (7)	1,32 (9)

Источник: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

Наряду с этим в городе сохраняется существенная дифференциация заработной платы по отраслям экономики. В частности, в отраслях социальной сферы, среднемесячная заработная плата по отношению к промышленности составила за 2003 г. в здравоохранении – 65,2%, образовании – 65,6%, культуре и искусстве – 57,9% [42].

В целом по области в 2003 г. 22% (в 2002 г. – 23,3%) населения жили на доходы ниже прожиточного минимума, при этом разрыв в среднедушевых доходах 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных слоев достигает 10,8 раза (в 2002 г. – 8,13) [121]. Этот факт является довольно весомым свидетельством высокого уровня бедности и, как следствие, низкого уровня жизни.

Вместе с тем, за последние годы в Вологде наблюдается положительная тенденция, выраженная в росте значения соотношения среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума (рис. 1.7). В 2003 г. этот показатель составил 269,4% (в 2002 г. – 236,2%).

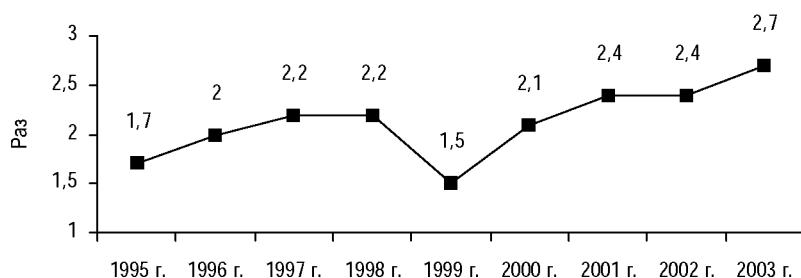


Рис. 1.7. Соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума в г. Вологде [42, 68]

В более трудном положении находятся пенсионеры. Соотношение среднего размера пенсии и стоимости прожиточного минимума пенсионера на 01.01.2004 г. составило всего 124,7% (на 01.01.2002 г. – 143,1%).

Самое низкое соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума (см. рис. 1.7) в г. Вологде было отмечено в 1999 г. (1,5 раза). С 2000 г. этот показатель существенно возрос, и среднемесячная заработная плата стала превышать прожиточный минимум в 2,4 – 2,5 раза.

Однако если сравнивать соотношение среднемесячного фактического дохода на одного члена семьи и прожиточного

минимума, то будет совершенно иной результат. Так, в 2002 г. этот показатель составил всего лишь 94,9%. В то же время для нормальной жизни, как показывает мировой опыт, среднемесячные доходы должны превышать значение прожиточного минимума в 2,5 раза [101].

Резкое снижение уровня жизни населения за годы преобразований оказало существенное влияние на качество его питания. Так, начиная с 1990 г. в структуре питания практически не достигает нормативных величин ни один из продуктов питания, особенно содержащих белки и жиры. Падает потребление овощей и фруктов, сокращается суммарная суточная калорийность потребляемых россиянами продуктов [40, 55].

Несбалансированность питания обусловлена недоступностью для малообеспеченных слоев населения основных продуктов питания ввиду их высокой стоимости, у значительной части россиян просто нет средств на их покупку. Результаты анкетного опроса, проведенного в феврале 2003 г. ВНКЦ ЦЭМИ РАН, по оценке населением Вологодской области уровня потребления позволили сделать вывод о том, что более чем для половины опрошенных важнейшие продукты питания недоступны: 45,2% опрошенных вологжан не имели средств на приобретение мяса, 35,1% – рыбы, 44,9% – фруктов, 18,8% – яиц, 10,1% – сахара. А 3,8% респондентов ответили, что не имели средств даже на покупку хлеба [63, 66].

Существенные изменения происходят и в сфере потребления населением материальных благ и услуг, его расходов на их приобретение и покупательной способности доходов. В условиях сложного социально-экономического положения подавляющая часть доходов населения расходуется на питание. По оценкам экономистов, доля расходов на питание у людей со средними доходами достигает 70 – 80% [40]. Средств на обновление гардероба, покупку мебели, хозяйственных товаров, предметов личной гигиены, на оплату расходов по содержанию жилья, коммунальных и бытовых услуг, транспорта практически не остается.

В действительности, как показывают статистические данные по городам, регионам и в целом по России, за последние годы резко усилилась дифференциация доходов, а следовательно, и потребления населения. Поэтому можно с полной уверенностью утверждать, что приведенные факты характерны не только для вологжан, а практически для всех жителей городов.

Тем не менее в последние три года в уровне жизни населения происходят положительные сдвиги. Как показывают данные опроса ВНКЦ ЦЭМИ РАН, в 2002 г. общая картина структурной самоидентификации населения незначительно улучшилась по сравнению с 1995 г. Хотя по-прежнему остается высоким число респондентов, относящих себя к категориям «бедных» и «нищих» (54,6%), доля вологжан, идентифицирующих себя как представителей этих категорий, сократилась на 10,7%; удельный вес «людей среднего достатка» возрос на 7,7% (рис. 1.8) [62, 63, 65].

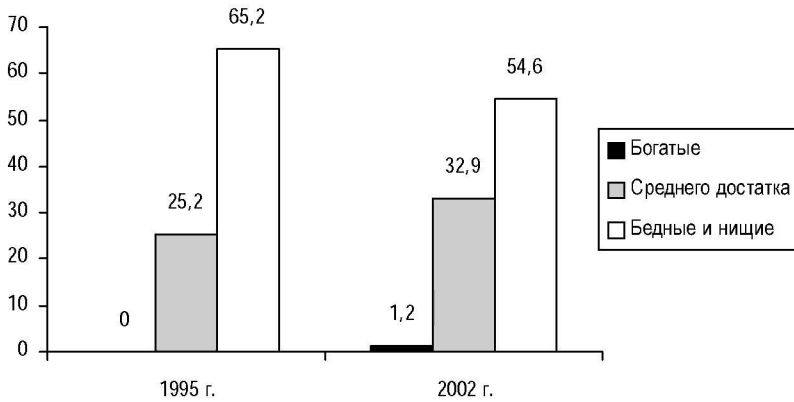


Рис. 1.8. Структура социальной самоидентификации населения

Интегральным показателем уровня здоровья населения является ожидаемая продолжительность жизни. Динамика этого показателя в разрезе регионов Северо-Западного федерального округа имеет устойчивую тенденцию к снижению (рис. 1.9).

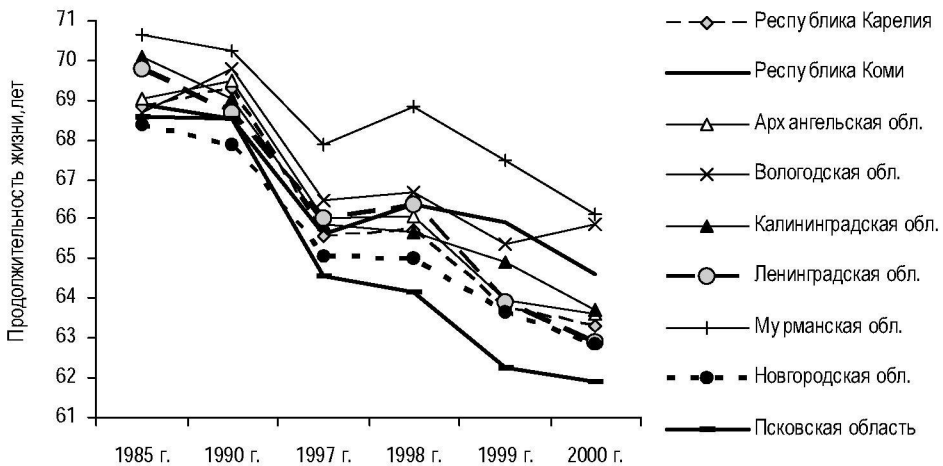


Рис. 1.9. Динамика ожидаемой продолжительности жизни населения

Ожидаемая продолжительность жизни городского населения Вологодской области, а также соответствующий показатель в целом по Российской Федерации значительно ниже, чем в экономически развитых странах: в среднем на 10–15 лет у мужчин и на 6–8 лет у женщин [101].

Конечно, муниципальные органы власти могут лишь незначительно повлиять на рассматриваемый индикатор. Однако, учитывая повышение самостоятельности местных органов власти в процессе реформ, их действия должны иметь более целенаправленный характер.

Социально-экономические изменения достаточно ярко характеризует демографическая ситуация в городах России, которая на протяжении всего периода с 1990 по 2001 гг. остается довольно сложной (табл. 1.9).

Таблица 1.9

Численность постоянного населения (на конец года; тыс. чел.)

Город	1985 г.	1990 г.	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.*
Петрозаводск	256	278,1	282,7	282,4	283,1	285,7	266,2
Сыктывкар	221,9	239,1	245,8	246,2	244,6	242,5	245,8
Архангельск	411,7	399,2	380,8	369,9	365,6	364	366,8
Вологда	274,8	298	306,3	308,7	307,2	305,2	292,8
Калининград	385,1	405,8	421,4	423,7	421	418,2	430,3
Мурманск	452,3	443,8	398,1	375,4	370,7	366,2	336,7
Новгород	225,4	240,1	239,1	236,9	235	233,5	223,2
Псков	194,3	207,2	206,8	201,2	200,1	198,6	202,7

* На 9 октября 2002 г. по данным переписи населения.

Источники: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 620 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

Основными тенденциями являются:

1. *Снижение численности постоянного населения.* Небольшое увеличение численности постоянного населения Вологды в начале 1990-х годов происходило в основном за счет присоединения к городу сельских населенных пунктов, а также миграционного притока.

2. *Снижение рождаемости и высокий уровень смертности населения.* Уровень рождаемости в городе снизился с 11,4 промилле в 1991 г. до 7,9 в 1999 г. В последние годы этот показатель значительно вырос (10,2 промилле в 2002 г.), хотя он еще несколько ниже дореформенного уровня. Низкий уровень рождаемости

отмечается и в развитых западноевропейских городах. Однако анализ показателей смертности позволяет утверждать, что «на Россию, в буквальном смысле слова, обрушилась эпидемия смертности» [57]. В г. Вологде коэффициент смертности вырос с 10,2 случая смертей на 1000 человек в 1991 г. до 14,8 – в 2002 г.

3. *Превышение смертности над рождаемостью приобрело устойчивый характер.* Если в 1991 г. рождаемость превышала смертность на 1,2 промилле, то с 1992 г. наблюдается естественная убыль населения. В 2002 г. в г. Вологде смертность превысила рождаемость в 1,45 раза. Для демографических процессов критическим является отношение родившихся к умершим равное единице [44, 69].

Низкий уровень жизни большинства населения городов является одной из причин духовного неблагополучия. По количеству зарегистрированных преступлений г. Вологда (наряду с г. Калининградом) лидирует среди центров регионов СЗФО (табл. 1.10). Эта ситуация требует особого внимания властей.

Таблица 1.10
Динамика зарегистрированных преступлений в городах СЗФО [90, 94]

Город	1992 г.	1995 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	Рейтинг
Петрозаводск	8 113	7 182	5 284	6 481	7 015	7 257	5 887	6
Сыктывкар	4 281	3 987	4 284	5 445	7 279	8 217	8 018	4
Архангельск	11 964	12 113	8 837	10 336	8 330	8 418	7 332	5
Вологда	-	7 055	8 771	9 959	9 920	9 831	8 712	2
Калининград	10 363	9 712	9 433	10 823	10 257	12 341	10 231	1
Мурманск	9 026	6 707	6 833	9 142	8 394	8 990	8 622	3
Новгород	6 561	5 481	4 937	5 591	5 912	5 789	5 028	7
Псков	-	4 712	3 879	4 630	4 359	4 093	3 147	8

Таким образом, выявленные тенденции характерны практически для всех городов России. Немаловажным фактором спада производства, ухудшения положения в социальной сфере, резкого снижения уровня жизни населения, роста преступности и других процессов стал отказ от планирования и других методов целенаправленного управления, обеспечивавших в недавнем прошлом относительно устойчивое функционирование местных территориальных сообществ.

Исследование организации управления социально-экономического развития г. Вологды показало, что в отсутствие единой

системы планирования деятельность органов власти и управления на местах ориентирована в основном на решение текущих, оперативных вопросов.

Складывающаяся ситуация, наличие большого производственного потенциала требуют активизации местных законодательных и исполнительных структур в управлении социально-экономическими процессами, освоения нового типа управления, основанного на предвидении изменений, опасностей и проблем, изучения и использования на практике передового российского и зарубежного опыта решения аналогичных проблем и применения современных технологий.

1.2. Зарубежный опыт территориального планирования

Глубокие процессы трансформационных преобразований, происходящие в странах Восточной Европы, ставят перед городами ряд проблем.

Наиболее значительная проблема – *глобализация экономики*. С одной стороны, глобализация усиливает конкуренцию между государствами, регионами и городами, между их политической, законодательной, экономической, социальной, экологической и культурной системами и стратегиями, что создает определенные угрозы и ограничивает возможности для развития городов [144]. С другой стороны, структурные изменения, происходящие под ее воздействием, все острее ставят перед органами местного самоуправления вопросы проведения структурных преобразований местной экономики, направленных на поддержку инноваций, предпринимательства, создания новых рабочих мест, поиск точек роста, обеспечивающих ее выживание в обостряющейся конкурентной борьбе.

Другая не менее важная проблема, стоящая перед городами, – *социальная сплоченность граждан*. Имущественное расслоение, исключительность одних и ущербность других групп населения, а также связанные с этим явления проблемы в значительной степени концентрируются в городах. Это угрожает социальной интеграции населения, конкурентоспособности и устойчивости городов.

Все острее перед мировым сообществом, а особенно перед городами встает проблема *экологической безопасности*. Городская экология – основополагающий вопрос, имеющий местное,

государственное и мировое проявление. Оздоровление окружающей природной среды, рациональное использование ресурсов, утилизация отходов производства, расширение застройки городских площадей – вот неполный перечень вопросов, стоящих перед муниципальными властями по обеспечению экологической безопасности и устойчивости развития городов.

Необходимость решения перечисленных экономических, социальных и экологических проблем предъявляет новые, повышенные требования к *городскому управлению*. Как известно, ядром системы управления является звено, имеющее полномочия принимать решения и организовывать коллективные действия для достижения намеченных целей. Основной задачей местных органов власти выступает обеспечение четкой и согласованной работы всех сфер города, а в конечном итоге – забота о нуждах людей, об их преуспеваемости и благополучии. Для достижения этих целей местные органы власти могут использовать широкий спектр воздействий как по вертикали, так и по горизонтали, с учетом межгородских, межрегиональных и международных рыночных связей. Наиболее существенными в этом аспекте являются местная сплоченность, партнерство и институциональная гибкость [16, 43, 78, 99, 122].

Важная роль в разрешении рассмотренных комплексных проблем, присущих практически всем городам, принадлежит муниципалитетам. Муниципальные органы власти и управления используют в своей практической деятельности для этих целей различные организационные технологии и методы управления. Среди них – стратегическое планирование, муниципальный маркетинг, частно-общественное партнерство, внедрение телекоммуникаций и информационного мониторинга социально-экономического развития городов, применение концепции города-предпринимателя, многоканальное финансирование городских проектов и использование долгосрочных кредитов, сотрудничество городов, в том числе международное, при осуществлении различных проектов и т.д. [60, 122].

Одним из методов управления, применяемых за рубежом, служит *планирование*. Разработки в области экономического планирования и прогнозирования в зарубежных странах возникли в последней четверти XIX века. Мощным толчком в развитии

прогнозирования и планирования за рубежом явился кризис 1929 – 1933 гг., заставивший искать пути выхода из него. В 30-е годы впервые возникает планирование на макроуровне. Прогнозы и планы становятся необходимым элементом системы регулирования экономики [5, 10, 19, 41].

В 1944 г. американский исследователь К. Ландауэр опубликовал книгу «Теория национального экономического планирования», в которой предложил схему планирования, выступившую в дальнейшем основой индикативного планирования. Эта схема позволяла правительству воздействовать на экономическое развитие посредством координации и обеспечения информацией.

В начале 60-х годов в западных странах происходит расширение сферы индикативного планирования и усложнение административного аппарата, используемого для разработки планов. Необходимость макроэкономического планирования была обусловлена макроэкономической неустойчивостью, усилением степени интеграции различных хозяйственных единиц и секторов экономики, ростом доли правительства в использовании ВВП, нарастающим загрязнением окружающей среды в результате деятельности частных предприятий.

В послевоенный период индикативное планирование получило значительное развитие в ряде капиталистических стран и доказало высокую эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики [32, 33, 41, 93, 120].

Наиболее полно представлены системы планирования во Франции и Японии. Они включают в себя законодательно оформленные процедуры индикативного планирования и выбора приоритетов социально-экономического развития, механизмы их реализации посредством целевых программ, государственных закупок, институтов развития, специально создаваемых организаций, планирования бюджета и государственного сектора.

Так, французская система планирования прошла в своем развитии три крупных этапа (рис. 1.10) [112]. Первый этап относится к послевоенному периоду (1945 – 1960 гг.), когда планирование французской экономики носило директивный характер.

Для второго этапа развития системы планирования во Франции характерен переход в конце 60-х годов XX века к индикативной форме планирования, «идейным отцом» которой во Франции является Ж. Монне. Уже в конце 40-х годов в стране утвердилось

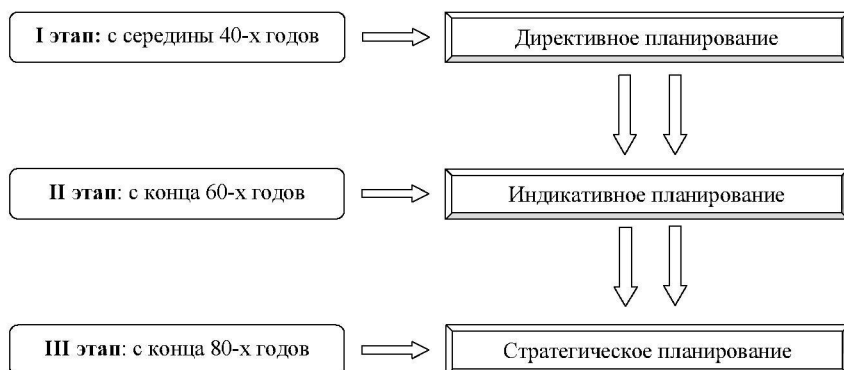


Рис. 1.10. Развитие планирования во Франции

планирование «снизу», основанное на принципах консультирования и согласования интересов различных групп на принципах равноправия.

В связи с расширением Европейского Союза и сближением рынка Франции с национальными рынками западных стран в конце 80-х годов французская экономика переходит к стратегическому планированию (III этап). Идея стратегического планирования получила свое воплощение уже в десятом плане (1989 – 1992 гг.).

Индикативные планы разрабатываются, как правило, на пять лет, включают общие ориентиры желаемого социально-экономического развития, формулировки среднесрочных целей развития экономики и прогнозы структурных преобразований.

Богатый опыт индикативного планирования накоплен в Японии. Началом общегосударственного планирования в Японии стала разработка Первого пятилетнего плана экономического самообеспечения (1956 – 1960 гг.). Начиная с этого времени, в Японии разработано 13 общегосударственных планов социально-экономического развития страны. Основная функция планирования – информационно-ориентирующая, мотивационная. Общегосударственные планы социально-экономического развития не являются законами, а выступают в роли программ, ориентирующих предприятия частного сектора на реализацию государственной экономической политики Японии. Японские компании (преимущественно крупные) планируют свою деятельность исходя из показателей и ориентиров общегосударственного плана. Одной из особенностей японского опыта планового управления является достаточная жесткость регулирующей и контролирующей функций государства [10, 41].

Современная система планового управления в Китае строится в соответствии с принципом многоуровневого управления при едином государственном плане. На основе единого плана в соответствии со степенью важности мероприятий осуществляется планирование развития отраслей и территорий. Планы развития отраслей и регионов являются составными элементами государственного плана. Однако, по мнению китайских специалистов, планирование носит индикативный характер, поскольку «не подразумевает всестороннего вмешательства государства в хозяйственную деятельность, а представляет собой регулирование и контроль, подчиненные определенной цели, и затрагивает лишь наиболее важные направления экономического развития», т.е. осуществляется при самостоятельности хозяйствующих субъектов.

Определенный набор элементов планирования используется в других странах: США, Великобритании, Канаде и т.д.

В перечне факторов, обеспечивающих успешное развитие наиболее продвинутых западноевропейских городов, особо важное место занимает *стратегическое планирование*. При этом под стратегическим планированием понимается процесс выдвижения таких целей и стратегий развития, реализация которых обеспечивает эффективное функционирование объекта управления в долгосрочной перспективе и быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Стратегическому планированию присущи следующие характерные черты [103]:

- устремленность на долгосрочную перспективу;
- ориентация на решение ключевых, определяющих целей развития;
- органическая увязка намеченных целей с ресурсами и потенциалом развития;
- учет воздействия многочисленных внешних факторов, оказывающих как позитивное, так и негативное влияние;
- разработка мероприятий, в максимальной степени ослабляющих либо нейтрализующих негативное влияние внешних факторов и использующих их позитивное влияние для успешного решения стратегических задач;
- адаптивный характер, то есть способность предвидеть и приспосабливаться к изменениям внешней и внутренней среды.

Сложное социально-экономическое положение городов, обусловленное глобализацией экономики, нарастание динамизма экономических и социальных процессов, растущая конкуренция между городами за привлечение инвестиций, необходимость обеспечения стабильного развития территориальных сообществ в долгосрочной перспективе явились основными мотивами обращения муниципалитетов к стратегическим формам управления.

Лидерами стратегического планирования среди европейских городов являются Барселона, Мюнхен, Бирмингем, Лион, Амстердам, Гданьск, Стокгольм, Бильбао, Турин и т.д. [99, 122].

В большинстве европейских городов обращению к стратегическому планированию предшествовали:

- 1) кризис базовых отраслей экономики;
- 2) резкое обострение социальных проблем, сопровождающихся высоким уровнем безработицы, маргинализацией отдельных групп населения;
- 3) усиление конкуренции городов за инвестиции в условиях глобализации экономики и развития процессов интеграции;
- 4) необходимость смены имиджа города с учетом современных процессов урбанизации, условного открытия границ для всех стран Европы;
- 5) стремление к устойчивому развитию;
- 6) желание сохранить процветание и высокий уровень жизни населения.

Таким образом, стратегическое планирование рассматривается местными властями в качестве механизма, способствующего, в первую очередь, преодолению кризисных явлений. Лишь небольшая группа городов – Мюнхен, Лидс и Утрехт – прибегла к стратегическому планированию как надежному способу сохранения и обеспечения дальнейшего процветания.

Определенный опыт по использованию методов стратегического управления накоплен и американскими городами и округами. Стратегические формы планирования на муниципальном уровне в США используют ряд округов, среди которых Шарлот-Мекленбург, Хеннепин, Санта-Барбара, а также города Кирквуд, Мак-Кинни, Пласентия, Беллингхэм, Кливленд-Хайтс, Хэмптон, Клифтон, Дуарте, Сан-Франциско и другие [105].

Переходу к стратегическому управлению социально-экономическим развитием муниципальных образований США способствовали прошедшие изменения, которые обусловили неэффективность традиционной практики планирования и менеджмента местных органов власти. Остановимся на некоторых из них.

Политические факторы:

- ⇒ развитие законодательства, ограничивающего власть и свободу действий на местах во многих областях;
- ⇒ противоречия между сокращением количества предоставляемых услуг, ростом налогов, различных пошлин и т.п.;
- ⇒ передача прав и ответственности за решения собственных проблем городов от федерального правительства и правительств штатов на местный уровень;
- ⇒ вовлечение в политический процесс представителей маргинальных групп.

Демографические факторы:

- ⇒ рост доли населения старших возрастов;
- ⇒ рост числа работающих женщин;
- ⇒ сокращение размеров домохозяйств;
- ⇒ рост числа национальных меньшинств и иммигрантов.

Изменения в сфере урбанизации:

- ⇒ разрастание городов в результате их слияния с пригородами;
- ⇒ нарастание дефицита недорогого и приемлемого жилья для низко- и среднеобеспеченных горожан, в том числе иммигрантов и беженцев;
- ⇒ отток населения с северо-востока и среднего запада США;
- ⇒ изменение инфраструктуры в результате внедрения передовых технологий, в том числе информационных.

Экономические факторы:

- ⇒ требование со стороны населения более высоких стандартов и ответственности за качество воды и воздуха, особенно в густонаселенных городских кварталах;
- ⇒ рост доходов без увеличения налогов;
- ⇒ сокращение федеральных субсидий на общественный транспорт и ограничение развития сферы общественных услуг;
- ⇒ конкуренция между крупными городами за получение финансовой поддержки федерального правительства;

⇒ ограничение финансирования социальных программ ввиду дефицита национального бюджета;

⇒ рост объемов общественных услуг, оказываемых частным сектором [105].

Как показано выше, социально-экономическая ситуация в городах Европы и США, способствующая обращению местных органов власти к стратегическим формам планирования, во многом сходна.

В процессе стратегического планирования перед муниципалитетами стоит задача выбора важнейших стратегических целей и направлений развития города. Стратегическая цель определяет место, роль и значение города, его имидж, способный привлечь и удержать важнейшие целевые группы – население, инвесторов, туристов, обеспечить процветание города за счет создания и развития новых секторов роста.

Останавливаясь на особенностях целеполагания западноевропейских городов, следует отметить:

1. Глобальность общей нацеленности местных властей на поиск места города в Европе и мире, на его позиционирование в рамках более крупной территории – метрополии, региона, трансграничного ареала, охватываемого проектами сотрудничества.

2. Смелость и нестандартность формулировок, отражающих историю, местную специфику и особенности города.

3. Стремление к смене имиджа на основе использования новых, часто нетрадиционных потенциалов, секторов и точек роста (био- и информационные технологии, культура, образование и наука, выставочное дело и туризм).

В качестве стратегических направлений города Европы наиболее часто выбирают следующие [122]:

В экономической сфере:

- развитие градообразующего комплекса и крупных предприятий;
- структурную перестройку и диверсификацию экономики;
- активную поддержку малого и среднего бизнеса;
- развитие новых секторов роста: информатики, медиа, биотехнологий и т. д.;
- ускоренное развитие сферы услуг;
- развитие туризма и международного сотрудничества.

В социальной сфере:

- подъем уровня жизни населения;
- осуществление социального выравнивания;
- укрепление городского сообщества, усиление солидарности;
- приоритетное развитие молодежи;
- особое внимание социально ущемленным слоям населения;
- приоритетное решение жилищной проблемы.

Ключевое значение для кардинальных изменений в социально-экономическом положении города имеет реализация стратегических замыслов. Этому аспекту стратегического планирования местными властями уделяется самое пристальное внимание. Здесь необходимо отметить два направления.

Одно из них связано с разработкой отдельных плановых документов. Остановившись на формах этих документов, следует заметить широту подходов, здесь нет единства, нет определенного «типового» плана. Муниципалитеты разрабатывают и видения, и концепции, и мастер-планы, и стратегические планы, а также интегрированные планы, программы и т.п.

Другим направлением является совершенствование организационных структур, в частности создание новых структур управления не только на муниципальном, но и региональном уровне, обеспечивающих широкое партнерство различных целевых групп.

Важная роль в реализации стратегического подхода в управлении развитием муниципалитетов принадлежит и флагманским проектам, служащим катализаторами прогрессивных изменений в социально-экономическом положении городов [122]. Как правило, флагманские проекты носят инфраструктурный характер. Высокая стоимость крупномасштабных проектов требует не только финансирования на основе партнерства частных и общественных структур на муниципальном, региональном и государственном уровне, но и участия в этом процессе международных инвесторов. А реализация проектов позволяет обеспечить новое качество городской среды и существенно изменить имидж города.

Метод реализации стратегического плана на основе флагманских проектов успешно апробирован и эффективно реализуется практически во всех городах Европы, применяющих стратегический подход. В качестве примера флагманских проектов могут служить [122]:

- строительство международного аэропорта (Бильбао, Барселона и Мюнхен), высокоскоростных международных, национальных и региональных железных дорог (Турин и Бирмингем);
- преобразование бывших промышленных зон в ультрасовременные (Бильбао – «Водный Фронт», Турин – зона Линготто, Бирмингем – «Миллениум Пойнт», Лиль – «Евролиль», Утрехт – «Утрехт-центр»);

– строительство выставочных залов международного уровня и т.п.

Анализ использования стратегического подхода в управлении развитием зарубежных городов позволяет утверждать, что стратегическое планирование – один из наиболее современных механизмов муниципального управления, обеспечивающих успешное развитие муниципалитетов в условиях усиления глобализации и роста конкуренции между городами и регионами. Опыт зарубежных городов позволяет определить основные правила применения стратегического планирования:

- 1) глубокий и постоянный анализ складывающейся социально-экономической ситуации, сильных и слабых сторон города;
- 2) создание психологического климата, стимулирующего все подразделения администрации к разработке и реализации стратегий развития;
- 3) участие в выработке и реализации стратегий развития не только местных органов власти, но и предприятий и организаций, всех городских структур, населения города;
- 4) четкое формулирование приоритетов;
- 5) ориентация на имеющиеся ресурсы;
- 6) конкретизация стратегических направлений в принимаемых краткосрочных (на 1–2 года) планах и программах развития;
- 7) контроль и оценка степени достижения выбранных стратегических направлений, постоянная их корректировка, обеспечивающая способность быстрого реагирования на изменения как во внешней, так и внутренней среде;
- 8) четкое определение адресата разрабатываемого стратегического документа [34, 122].

Таким образом, стратегическое планирование на муниципальном уровне представляет собой процесс определения долгосрочных целей и приоритетов социально-экономического развития территориальных сообществ, выработки механизмов их реализации посредством различных планов, программ, проектов,

обеспечивающих эффективное развитие муниципалитетов в долгосрочной перспективе и их адаптацию к быстро меняющимся условиям внешнего окружения.

Достаточно распространенным методом управления развитием городов является *муниципальный маркетинг*, который может существенно усиливать социальную ориентацию местного управления. Этот термин близок к понятию «маркетинг продукции», но отличается от него направленностью на город и его проблемы. Он появился в Германии в начале 80-х годов в связи с необходимостью на местном уровне решить ряд сложных экономических и социальных проблем, таких, как:

- структурная перестройка экономики, связанная с переходом на новые технологии и экологически чистые производства;
- интеграция экономики регионов, усиление конкуренции между городами с точки зрения привлекательности для предприятий, жителей, туристов;
- долгосрочное планирование городской застройки;
- повышение эффективности деятельности местных органов управления, усиление участия горожан в решении конкретных вопросов развития города и т.п.

Термин «Муниципальный маркетинг» имеет две трактовки в зависимости от целей. В «узком» смысле городской маркетинг рассматривается как формирование внешнего имиджа города, реклама его привлекательных черт, создание благоприятного климата для размещения инвестиций. Но, как показала практика, города не могут стать в полной мере привлекательными, если их стратегия будет направлена только на рекламу своего внешнего облика, культурных достопримечательностей, торговых заведений, на возрождение и развитие делового центра. Не менее важно повышение уровня жизни населения города и благоприятная социальная среда – как для гостей города, так и его постоянных жителей. Для этого должны быть решены многие социальные и инфраструктурные проблемы – транспорта, здравоохранения, образования, культуры, науки, жилья и благоустройства, экологии, социального обеспечения и другие. Необходимость решения указанных задач постепенно изменила концепцию маркетинга города. В «широком» смысле городской маркетинг должен, ориентируясь на интересы бизнеса, решать проблемы развития экономики

всего города, его социальной сферы, улучшать качество жизни всех социальных групп населения и каждого отдельного жителя [51, 99].

Хотя к пониманию городского маркетинга существуют различные подходы, большинство ученых и специалистов Германии сходятся в том, что сущность данного понятия – «повышение качественных показателей города, повышение качества жизни населения, улучшение условий труда и развития экономики, разработка концепции развития и претворение ее в жизнь в интересах всех социальных групп жителей» [99]. Городской маркетинг – это новое понимание планирования и управления развитием города.

Городской маркетинг позволяет:

- формировать и улучшать имидж города, его престиж, деловую и социальную конкурентоспособность;
- расширять участие города в реализации международных, федеральных, региональных и местных программ;
- привлекать в город внешних заказов и ресурсов;
- стимулировать выгодное использование собственных ресурсов;
- учитывать на ранней стадии намечающиеся изменения и тенденции развития города и своевременно вносить необходимые коррективы;
- обеспечивать плановое укрепление конкурентных позиций города;
- согласовывать предлагаемые услуги с потребностями целевых групп;
- активно привлекать население к формированию политики развития города, устранять отчужденность между избирателями и депутатами;
- городской администрации необходимо осознать себя в качестве предприятия по оказанию услуг;
- повышать мотивацию сотрудников местной администрации;
- усиливать инвестиционную притягательность города, привлекать инвестиции для решения имеющихся экономических и социальных проблем.

Технология разработки концепции маркетинга включает в себя три этапа:

- 1) маркетинговый анализ;
- 2) разработку маркетинговой стратегии;
- 3) реализацию маркетинговой стратегии.

Первый этап – маркетинговый анализ. Задача этого этапа – выявление преимуществ и недостатков в развитии города, оценка его возможностей.

Анализ проводится как на основе изучения объективных показателей, характеризующих состояние материального производства, непроектной сферы, демографической ситуации, исторических особенностей и перспектив развития с учетом имеющихся (или предполагаемых) финансовых, трудовых и других ресурсов, так и при оценке экспертами его проблем. Результатом всестороннего анализа ситуации в городе является:

- определение его специфических особенностей, которые отличают или потенциально могут отличать его от конкурентов – других городов региона, близлежащих региональных центров;
- выявление важнейших целей, на достижение которых должна ориентироваться деятельность города;
- определение основных задач, которые позволят осуществить выбранные цели и решить известные проблемы.

Второй этап – разработка маркетинговой стратегии. На данном этапе определяются стратегии развития, которые позволят подчеркнуть привлекательность города, усилить его позиции во внешней конкурентной борьбе, наилучшим образом сгладить слабые и укрепить его сильные стороны. Разработка стратегий городского развития основана не только на статистических и аналитических данных. Необходим учет долгосрочных потребностей бизнеса и различных слоев населения.

Главная проблема – выработка и принятие такой стратегии, которая не просто соответствует приоритетам и интересам определенных групп, а объективно направлена на перспективные цели городского развития с учетом складывающейся и прогнозируемой экономической конъюнктуры. На решение этой задачи нацелена концепция ключевых факторов успеха (ключевых компетенций) городов и территорий, развиваемая в последние годы рядом западных исследователей на основании разработок профессора Гарвардского университета Р.М. Кантера [77].

В соответствии с этой концепцией успех территориальных сообществ в условиях глобализации обеспечивают:

- ⇔ *компетенция мастерства*, т.е. способность производить товары и услуги в сфере материального производства на уровне высших мировых стандартов;

⇒ *компетенция знаний* – способность создавать и продавать новые знания, технологии и наукоемкие продукты и услуги;

⇒ *компетенция связей* – способность создавать и продавать услуги в сфере коммуникации и коммутации материальных, информационных и финансовых потоков;

⇒ *компетенция эффективного управления* городом как единой системой (корпорацией), нацеленная на достижение общих целей ведущих групп влияния;

⇒ *компетенция сотрудничества*, т.е. способность эффективно выявлять и согласовывать интересы различных групп влияния, стратегических партнеров и на этой основе формулировать общие цели и стратегии их достижения;

⇒ *компетенция жизнеобеспечения* – способность создавать среду обитания, удовлетворяющую и превосходящую ожидания представителей ведущих групп по совокупности важных для них аспектов качества жизни.

Третий этап – реализация маркетинговой стратегии. Одним из механизмов реализации выбранных стратегий является разработка плана (программы) маркетинга города, а также осуществление регулярного контроля над его выполнением и достижением намеченного.

Таким образом, городской маркетинг предполагает создание единой концепции развития города, направленной на перспективу и подлежащей постоянной корректировке в зависимости от меняющихся условий.

Формой стратегического планирования развития городов является активное использование в управлении развитием городов Западной Европы *предпринимательского подхода*, ставшего фактором формирования «городов-предпринимателей» или «городов-новаторов», «активных городов». Название подхода обусловлено тем, что местные лидеры начали проявлять активность в поиске новых экономических ниш и разработке стратегий экономического развития, зачастую опережая национальные правительства. Основными факторами появления «городов-предпринимателей» стали масштабы воздействия происходящих в мировой экономике структурных сдвигов, расширение возможностей развития вследствие политической и административной децентрализации и усиление экономической конкуренции на национальном и мировом уровне.

Следовательно, город-предприниматель – это город, в котором представители государственного, частного и общественного секторов приходят к решению о необходимости совместной разработки долгосрочных стратегий развития, создания структур для реализации этих перспектив и мобилизации для всех ресурсов в целях повышения конкурентоспособности города на быстро формирующемся рынке [78].

При разработке стратегий в качестве главных направлений развития города-предпринимателя выбирают:

1. Рост в производственном секторе экономики доли сферы услуг, увеличение ассортимента экспортируемых товаров, а также заменяющих импортируемые.

2. Увеличение и развитие научно-технического потенциала, вложение средств в развитие человеческого потенциала.

3. Развитие связей между научными учреждениями, частными фирмами и управленческими структурами для более эффективного использования интеллектуального потенциала и достижений науки.

4. Эффективная организация среды обитания как условие для привлечения и удержания потенциально мобильной рабочей силы. Гармоничное развитие экономических, социальных, экологических и культурных условий жизнедеятельности.

5. Развитие международных связей, выход на более крупные рынки.

6. Мобилизация государственных, частных и местных ресурсов в целях долговременного сотрудничества в области совместной разработки и реализации стратегий экономического и социального развития.

Таким образом, несмотря на имеющиеся различия, передовые города Западной Европы используют довольно широкий спектр форм и методов управления, среди которых важное место занимает планирование. Оно имеет различный уровень развития – от достаточно законченных целостных систем и моделей до наличия лишь отдельных элементов планирования. Конкретные модели и алгоритмы планирования выбираются в зависимости от характера и уровня развития экономики. Использование в управлении социально-экономическими процессами стратеги-

ческих форм управления позволяет муниципалитетам активизировать свое развитие, привлекать новые инвестиции, обеспечивать конкурентоспособность городов, более эффективно решать имеющиеся проблемы.

1.3. Российский опыт планирования

Известно, что Советский Союз являлся первым в мире государством, где основополагающая идея марксистского учения о возможности планомерного управления народным хозяйством была реализована на практике. Многие успехи интенсивного развития советской экономики, особенно в сфере ускоренной индустриализации, связаны с планированием.

Планомерность как общественная категория возникает по мере становления общественно-государственной, муниципальной собственности. Экономическая мысль в поиске путей становления системы планирования испытывала колебания, вступала в противоборство, допуская ошибки и избавляясь от них под влиянием реальных явлений хозяйственной жизни.

Первый опыт научного перспективного планирования – Государственный план электрификации России (план ГОЭЛРО, 1920 г.) [2, 12]. Методологические принципы, выработанные Государственной комиссией ГОЭЛРО, послужили основой для дальнейшей работы в области планирования. Реализация стратегических направлений плана ГОЭЛРО осуществлялась на основе годовых планов. С 1928 г. помимо детализированных годовых планов разрабатывались пятилетние планы, которые имели целевую направленность.

Однако если первые планы не имели обязательного характера, а содержали лишь «контрольные цифры», за исключением некоторых отраслей народного хозяйства, то, начиная с 1931 г., пятилетние планы становились строго обязательными для выполнения. Директивное планирование показателей социального и экономического развития городов осуществлялось на основе общесоюзных социальных нормативов и межотраслевого баланса экономики. Эти функции реализовывались Госпланами СССР и РСФСР, а также плановыми комиссиями регионов и городов.

Важным этапом в совершенствовании планирования развития народнохозяйственного комплекса страны стало принятие

в 1987 г. постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». В документе резкой критике подвергнута деятельность Госплана и намечен ряд мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов. Особая значимость придавалась разработке концепции экономического и социального развития страны на 15-летний период, которая должна содержать набор приоритетов и целей развития экономики, определять направления структурной и инвестиционной политики, научно-технического прогресса, рубежи социального развития. Основные направления стратегии, предусмотренные концепцией, должны были воплощаться в пятилетних и годовых планах. Был сокращен круг утверждаемых показателей. Таким образом, приоритеты в сфере управления социально-экономическими процессами были смещены в сторону стратегического планирования, и взят курс на переход к индикативной форме планирования [5, 10, 32, 41, 83, 86, 89, 111].

Развитие территорий и отраслей городского хозяйства в период плановой экономики осуществлялось на основе планов. В частности, это Генеральный план развития города (долгосрочное планирование) и План комплексного социально-экономического развития (ПКСЭР) с разбивкой по годам (среднесрочное планирование), разрабатываемые исходя из основных направлений экономического и социального развития страны. ПКСЭР выступал в качестве директивного плана при планировании хозяйственной деятельности объектов городского хозяйства. По отношению к неподведомственным объектам городской Совет осуществлял функции координации и контроля в соответствии с законодательством [7].

Однако смена курса развития страны подтолкнула сторонников либеральной экономики к отказу от методов планового управления социально-экономическими процессами на всех уровнях, в том числе и муниципальном.

Основными причинами отказа от планирования явились:

1. Несовершенство центрально-директивного планирования и чрезмерная детализация планов. Но советский опыт планирования изучался и успешно использовался зарубежными странами.

Конкретные достижения планирования в той или иной форме были адаптированы в управленческой практике стран с развитыми формами рыночных отношений.

2. Принятие тезиса о «несовместимости плана и рынка» [5, 19, 29, 61]. Однако рынок не отменяет необходимости планирования. Вместе с тем очевидно, что в условиях рынка задачи, функции и система планирования претерпевают существенные изменения.

3. Отсутствие ресурсов для социально-экономического развития. Нехватка ресурсов – серьезная проблема большинства муниципальных образований. Но теория управления и просто здравый смысл говорят о том, что перспектива, изначально ограниченная только задачей обеспечения функционирования, обречена на провал. Нельзя выживать, не думая о будущем, не занимаясь развитием [107, 111].

В российской экономике укрепляются и набирают силу те же тенденции современного экономического развития, что и в зарубежных странах. В числе этих тенденций – глобализация, формирование постиндустриального общества, опережающее развитие сферы услуг, увеличение интеллектуальной составляющей производства, тотальная информатизация современного общества, исчерпание традиционных источников социально-экономического роста. В этих условиях все более актуальным становится поиск новых путей и решающих факторов территориального развития.

Этот факт заставляет городские власти обращаться к передовому опыту западных муниципалитетов, а также использовать положительные аспекты отечественной практики управления развитием территорий. Как показал анализ опыта управления, в перечне факторов, обеспечивающих успешное развитие западных городов, стратегическое планирование занимает особо важное место.

Стратегическое планирование как организационная технология городского управления применяется в российских городах сравнительно недавно. Основная причина этого положения – недостаточная конкуренция между муниципальными образованиями. Ведь именно обострение межтерриториальной конкуренции явилось движущей силой продвижения стратегического планирования в городах Европы в конце 80-х годов. Тем не менее, в последние годы для России все чаще характерны попытки

использования технологии стратегического планирования в территориальном управлении, и эти процессы охватывают уже большое число регионов и городов.

В числе первых и наиболее активных приверженцев стратегического планирования социально-экономического развития территорий такие субъекты Российской Федерации, как г. Санкт-Петербург, Самарская и Новгородская области. Вслед за ними документы стратегического характера разработаны в городах Нижний Новгород, Владимир, Тольятти, Омск, Волгоград, Ярославль, Новгород, Череповец, Дзержинск, Ижевск, Гатчина, Сургут и др. С 1999 г. эта деятельность стала особенно активной благодаря поддержке программ ЕС «Тасис», фондов Сороса, «Евразия» и др. [35, 70].

По оценкам специалистов «Леонтьевского центра» (г. Санкт-Петербург), проведенных на основе анализа результатов анкетирования, Интернет-ресурсов и другой информации, около 200 российских городов в той или иной степени знакомы со стратегическим планированием и используют его элементы на практике. Наиболее продвинутыми в процессе стратегического планирования являются города, получившие финансовую и методическую поддержку – их около ста [35, 76].

Мониторинг распространения идей стратегического планирования, проводимый Институтом «Евроград» среди городских администраций, показал, что разработка стратегий в той или иной форме ведется в большинстве городов России и процессы набирают скорость. Если в 1998 г. работу над стратегическими документами вели 77% городов-участников опроса, то в 2000 г. – уже 90%.

Среди важнейших проблем, которые российские города намерены решить, используя стратегии развития, участниками опроса названы:

- острая нехватка бюджетных средств для исполнения функций городского управления и развития;
- отсутствие инвестиций;
- большое число нуждающихся в социальной поддержке и помощи;
- жилищная проблема;
- экономический спад на большинстве крупных предприятий.

Первый в России стратегический план был разработан и принят в конце 1997 г. в г. Санкт-Петербурге. Он получил широкую известность и способствовал распространению подобных разработок в других городах и субъектах Российской Федерации. Для стратегического плана Санкт-Петербурга характерны следующие черты:

1. Нацеленность на повышение конкурентоспособности города.
2. Партнерство при разработке и реализации стратегических направлений.
3. Сочетание долгосрочности видения и конкретности немедленных (первоочередных, оперативных) действий.
4. Постоянство работы над планом.

В ходе разработки плана можно выделить четыре этапа:

I этап. Формирование методических подходов к стратегическому планированию; выявление приоритетных направлений развития города.

II этап. Формирование организационной структуры стратегического плана, проведение аналитических работ по диагностике и постановке целей развития; одобрение главной цели и основных стратегических направлений.

III этап. Подготовка частных стратегий, формирование системы частных задач и мер стратегического плана. Подготовка первой редакции плана.

IV этап. Обсуждение первой редакции стратегического плана, внесение поправок, подготовка окончательной редакции плана.

Сопоставление методических подходов, применяемых в российских городах, проведенное Институтом «Евроград» [122], позволяет сделать вывод о том, что этот процесс проходит период становления. Причем наиболее разработанными являются методики разработки планов, нежели их реализации. Именно неразработанность теоретических, методологических и методических проблем стратегического планирования комплексного развития территорий и выступает главной причиной трудностей его применения в практике управления российскими муниципальными образованиями и проблем, характерных для большинства городов, использующих данные подходы.

Обследование состояния стратегического планирования 20 российских городов, проведенное «Леонтьевским центром», выявило следующие основные проблемы [35, 76]:

- ⇒ отсутствие четкого понимания того, что такое стратегическое планирование и стратегический план;
- ⇒ отсутствие или недостаточно полное представление отдельных разделов;
- ⇒ полученные в ходе разработки стратегического плана опыт и процедуры не закрепляются законодательно;
- ⇒ отсутствие четко прописанных механизмов реализации (включая корректировку) стратегий развития;
- ⇒ стратегическое планирование не становится механизмом общественного участия в местном самоуправлении;
- ⇒ стратегический план не используется как элемент маркетинга города.

Анализ документов, характеризующих стратегическое развитие российских городов, показывает, что единства в названиях разработанных документов нет. Одни города разрабатывают стратегические планы, другие – концепции социально-экономического развития, третьи – стратегии экономического развития [76, 82, 95, 100, 104, 122].

Вместе с тем, несмотря на ошибки, вызванные главным образом объективными причинами, имеются неоспоримые положительные моменты этого процесса. Во-первых, разработка документов стратегического характера – это важный шаг в понимании необходимости определения приоритетов развития на долгосрочный период, осознание важности использования методов планового регулирования социально-экономических процессов на муниципальном уровне в условиях рыночных отношений.

Во-вторых, муниципальные образования накапливают определенный опыт разработки программно-плановых документов перспективного характера, который может стать хорошей основой создания методических рекомендаций по применению стратегического территориального планирования. Кроме того, этот опыт является школой подготовки специалистов в области стратегического планирования.

В-третьих, работа над стратегическими документами позволяет создать информационную базу для аналитической работы структурных подразделений местных администраций по решению широкого круга проблем муниципального развития.

Останавливаясь на положительных моментах российского опыта стратегического планирования, следует также заметить, что работы в этой области ведутся муниципальными властями и самостоятельно, и путем привлечения научных коллективов, представителей бизнеса, общественных организаций, населения. Основой этих работ является глубокий анализ различных сфер жизнедеятельности города и обобщение лучших примеров передовой мировой и российской практики стратегического планирования. Выбор перспективных целей и направлений развития во многих городах осуществляется с учетом мнений всех заинтересованных сил, экспертов и жителей, выявленных в результате многочисленных обсуждений, согласований и уточнений. В таблице 1.11 приведены примеры стратегических целей и направлений развития, выбранных некоторыми российскими городами в процессе подготовки документов стратегического характера.

Таблица 1.11

Стратегические цели и направления развития городов России [122]

Стратегические направления	Частные цели
Санкт-Петербург	
Главная цель: Формирование Санкт-Петербурга как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды жизнедеятельности и производства; стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения; укрепление Санкт-Петербурга в качестве главного российского контактного центра региона Балтийского моря и Северо-Запада России	
1. Формирование благоприятного хозяйственного климата	<ul style="list-style-type: none"> • Ликвидация препятствий для предпринимательской деятельности • Снижение налогового бремени • Формирование рынков недвижимости и реформа градостроительного регулирования • Повышение мобильности рабочей силы • Переориентация финансовых ресурсов на инвестиции в реальный сектор экономики
2. Улучшение городской среды	<ul style="list-style-type: none"> • Возрождение исторического центра города • Формирование зон активной градостроительной реконструкции • Развитие сети городского и пригородного транспорта • Развитие инженерной инфраструктуры • Улучшение состояния окружающей среды
3. Интеграция в мировую экономику	<ul style="list-style-type: none"> • Усиление внешнеторговых и транспортных функций • Укрепление конкурентоспособности промышленных производств • Продвижение города на мировой рынок культурных и туристических услуг • Развитие науки, образования и инновационной деятельности • Интеграция в мировое информационное пространство
4. Формирование благоприятного социального климата	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование устойчивой социальной среды • Развитие образовательного, культурного и духовного потенциала петербуржцев • Ускорение решения жилищной проблемы • Реформирование жилищно-коммунального обслуживания населения • Реорганизация общественного транспорта • Улучшение качества управления городом и регионом • Создание условий для безопасности личности, семьи, общества

Ялуторовск (Тюменская обл.)	
Главная цель: Стабильное развитие и улучшение качества жизни горожан	
1. Восстановление и развитие традиционных и новых отраслей экономики и бюджетного потенциала города	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие восстановлению и наращиванию потенциала градообразующих предприятий • Содействие развитию малого и среднего бизнеса • Развитие туризма как отрасли экономики • Увеличение доходов и оптимизация расходов городского бюджета
2. Развитие социальной инфраструктуры города и повышение качества ее работы в интересах всех групп горожан	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение качества жилищно-коммунальных и транспортных услуг • Повышение качества работы системы здравоохранения • Развитие образования, досуга и трудовой деятельности молодежи • Борьба с бедностью • Обеспечение личной безопасности граждан • Улучшение качества управления городом (привлечение жителей к управлению)
3. Повышение привлекательности города для инвестиций, новых жителей и туристов	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение инвестиционных услуг • Развитие жилищного строительства • Развитие туристской инфраструктуры • Сохранение и развитие историко-культурного потенциала • Улучшение внешнего облика города • Разработка концепции и программы городского развития • Улучшение качества окружающей среды
Сургут (Тюменская обл.)	
Главная цель: Развитие Сургута как перспективного, экономически сильного, удобного и привлекательного города Сибири и России	
1. Создание условий для укрепления надежности и разностороннего развития потенциала Сургута как гарантии благосостояния его граждан и организаций бюджетной сферы	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие развитию градообразующих и муниципальных предприятий • Стимулирование создания новых отраслей и услуг: перерабатывающие производства, информационные технологии, медиа- и телекоммуникации • Содействие устойчивому развитию малого и среднего бизнеса
2. Содействие развитию человеческого ресурса: город для человека	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование здорового образа жизни • Строительство квартир и модернизация жилья • Развитие качественных услуг в области образования, медицины, социального обслуживания, ЖКХ, общественного питания, транспорта, отдыха • Развитие эффективной системы адресной помощи остро нуждающимся гражданам и инвалидам
3. Повышение градостроительного потенциала и инвестиционной привлекательности Сургута	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование благоприятного инвестиционного климата • Улучшение архитектурного и коммуникационного облика города • Улучшение экологии с учетом повышения качества городского благоустройства
Апатиты	
Главная цель: Улучшение качества жизни всех слоев населения	
1. Повышение доходов и занятости	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение доходов и оптимизация расходов городского бюджета • Сохранение и создание рабочих мест • Поддержка развития предпринимательства • Привлечение инвестиций в экономику города • Развитие туризма как отрасли экономики
2. Улучшение социального климата	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка малоимущих и социально незащищенных граждан • Защита доходов населения города от инфляции • Сохранение и укрепление здоровья населения • Организация досуговой и трудовой деятельности молодежи • Обеспечение личной безопасности граждан • Улучшение качества управления городом
3. Создание благоприятного облика города	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение качества жилищно-коммунальных услуг • Улучшение внешнего облика города • Развитие образовательного, спортивного и культурного потенциала города • Создание привлекательного образа города (реклама городского потенциала) • Улучшение качества окружающей среды

Положительным моментом является то, что в процессе стратегического планирования определяются также механизмы реализации выбранных приоритетов развития, в качестве которых рассматриваются планы социально-экономического развития городов на среднесрочный и краткосрочный период, целевые программы развития отраслей или решения наиболее острых проблем муниципального развития и т.п.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что на муниципальном уровне имеются значительные резервы для улучшения дел в сфере стратегического планирования. Экономические условия переходного периода заставляют российских исследователей и практиков искать адекватные формы и методы территориального планирования. Необходимость перехода к стратегическому управлению социально-экономическим развитием все больше осознается руководителями различных рангов административно-территориальных образований Российской Федерации. Однако, как показывают исследования, отсутствие остро необходимых теоретико-методологических и методических основ муниципального планирования в новых условиях хозяйствования не позволяет органам власти и управления муниципалитетов широко применять стратегическое планирование в своей практической деятельности.

1.4. Критерии сбалансированного развития города на современном этапе

Развитие муниципальных образований определяется как объективными факторами (макроэкономическими условиями, положением муниципального образования в общественном разделении труда, отраслевой структурой, географическим положением, природными ресурсами), так и субъективными, и в первую очередь – выбранной системой управления. В связи с этим вопросы организации управления развитием муниципальных образований выдвигаются на первый план. О необходимости активизации роли местных органов власти в управлении развитием подведомственных территорий говорится с самых высоких трибун [81].

Как известно из общей теории управления [4, 58, 124], предполагается наличие объекта и субъекта, а также набора

методов, способов, инструментов, посредством которых осуществляется процесс управления. Применительно к муниципальному уровню в качестве субъекта управления выступают органы местного самоуправления. Объектом управления в условиях рыночных отношений становятся все отрасли экономики города и протекающие на его территории социально-экономические процессы. Современный город как объект управления рассматривается российскими учеными в качестве системного образования, целостной социально-экономической территориальной системы. Единства мнений среди исследователей по составу элементов и подсистем этой системы нет. Поэтому правомерно рассматривать город как сложную социально-экономическую систему, ядром которой, важнейшей подсистемой является население [6, 96]. Такой взгляд на город определяет чрезвычайно сложную задачу согласования эффективного функционирования и развития формирующих город подсистем.

Сложность организации города требует высокой степени координации его управления, обеспечивающего сбалансированность развития всех его составляющих, необходимости оценивать решение городских проблем с позиций общегородских интересов и перспектив. Поэтому наличие четкой системы управления служит важнейшим условием управления процессом сбалансированного социально-экономического развития города.

Кратко остановимся на понятии сбалансированного развития. Следует заметить, что современной наукой критериев сбалансированного развития еще не выработано. Для их определения рассмотрим различные подходы к понятию «сбалансированность».

Первый подход позволяет рассматривать сбалансированность как один из важнейших случаев устойчивости. Поэтому, рассматривая «сбалансированное развитие», кратко остановимся на некоторых аспектах понятия «устойчивое развитие».

Основоположителем идеи устойчивого развития, как известно, является русский ученый Владимир Иванович Вернадский. Он рассматривал техногенный характер человеческой деятельности как процесса, наложенного на биосферу, который создает «неустойчивое положение, могущее вызвать огромные несчастья» [13].

Вопрос об устойчивом развитии общества получил особое звучание в 1992 г. на конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, проведенной по инициативе ООН. Суть

идеи состоит в решении социально-экономических задач на основе мотивации и стимулирования технического прогресса, обеспечивающего сохранение благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала для нынешнего и будущего поколений.

Обеспокоенность человечества вызывает то, что современная индустриальная цивилизация начала исчерпывать существующую ресурсно-экологическую нишу и входить в эпоху планетного кризиса, который охватывает различные сферы жизни людей. Такая ситуация вынуждает политических лидеров искать принципиально новые подходы социально-экономического развития и природопользования. В соответствии с решением конференции государства приняли обязательство разработать и утвердить стратегию перехода к устойчивому развитию, обеспечивающему баланс процессов жизнедеятельности человека и ресурсов окружающей среды. При этом под устойчивым развитием понимается такое развитие общества, которое удовлетворяет разумные потребности настоящего времени, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять их потребности [49].

Хотя за прошедшее десятилетие в решении этой проблемы человечество продвинулось не так далеко, тем не менее она остается актуальной и привлекает к себе внимание различных структур.

Один из подходов, который нашел поддержку в Европе, предлагает переход на путь «устойчивого», или всесторонне сбалансированного, развития. Осознавая неограниченность самых разных ресурсов, европейские города решили объединить свои усилия и направить их на продвижение идеи устойчивого развития. В мае 1994 г. в датском городе Ольборге состоялась Первая Европейская конференция по устойчивому развитию больших и малых городов Европы. Восемьдесят европейских муниципалитетов и 253 представителя международных организаций, национальных правительств, научных институтов, ряд консультантов и частных лиц подписали так называемую Ольборгскую Хартию. Принимая Хартию, представители муниципалитетов обязались включиться в процесс подготовки локальных «Повесток дня на 21 век» и разработать долгосрочные планы действий по переходу к устойчивому развитию.

На Второй Европейской конференции по устойчивому развитию городов (г. Лиссабон, Португалия) к Ольборгской Хартии присоединились еще 250 органов местных и региональных властей, они взяли на себя обязательство начать процесс развития и достижения консенсуса между местными сообществами по осуществлению долгосрочного плана действий по устойчивому развитию – «Местная повестка дня на 21 век».

Третья Общеевропейская конференция городов устойчивого развития была проведена в 2000 г. в Ганновере (Германия), где принят «Ганноверский призыв лидеров муниципалитетов Европы на рубеже 21 века».

Политика развития городов, вставших на путь устойчивого развития, направлена на реализацию таких основных моментов, как:

- комплексный, системный подход в политике развития и принятия решений;
- сдерживание процесса разрастания города;
- использование материалов и энергии из возобновляемых или переработанных источников;
- ограничение отходов промышленного производства и бытовых отходов, широкомасштабная вторичная переработка;
- минимизация воздействия на окружающую среду и ограничение объема земельных и природных ресурсов, предназначенных для обеспечения города сырьем и энергией;
- интеграция прогрессивных экологических принципов в процесс подготовки и принятия решений;
- участие общественности в процессе принятия решений, наличие влиятельного гражданского общества и демократического контроля;
- сотрудничество различных структур в решении имеющихся проблем.

Кроме того, XII сессия Европейской конференции министров регионального планирования (СЕМАТ), проходившая 7–8 сентября 2000 г. в Ганновере, также была посвящена проблеме устойчивого развития. В принятой на сессии резолюции одобрены принципы политики устойчивого планирования Европы:

1. Продвижение территориального единства через сбалансированное социальное и экономическое развитие областей и улучшение конкурентоспособности.

2. Перспективное развитие, производимое урбанистическими средствами, и улучшение отношений между городом и селом.

3. Продвижение равных условий пространственной доступности.

4. Улучшение доступа к информации и знаниям.

5. Сокращение ущерба, причиняемого окружающей среде.

6. Развитие и защита природных ресурсов и природного наследия.

7. Приумножение культурного наследия как фактор развития.

8. Развитие энергетических ресурсов при поддержании безопасности.

9. Поддержка высококачественного, устойчивого туризма.

10. Ограничение воздействий природных бедствий.

Следует отметить, что основной акцент в понятии «устойчивое развитие» сделан на экологической составляющей.

Второй подход к определению сбалансированности связан с рассмотрением муниципального образования как системы. Стремление к сбалансированности элементов любой системы является неперенным условием ее устойчивости и жизнеспособности. Сбалансированность системы определяется сбалансированностью входящих в ее состав элементов.

С учетом того, что город – это сложная социально-экономическая система, состоящая из взаимосвязанных подсистем и элементов, подходы к управлению его развитием должны носить системный, комплексный характер [15, 80, 124]. В качестве элементов такой системы, как город, по нашему мнению, следует рассматривать: 1) население, 2) сферы материального и нематериального производства и 3) среду обитания и деятельности (окружающую среду). В рамках этой триединой системы и должна быть установлена сбалансированность и найдены пути ее устойчивого развития.

Однако, как показали результаты анализа социально-экономического развития г. Вологды и других городов СЗФО, проблема сбалансированного развития стоит перед местными органами власти и управления очень остро. Практически для всех городов характерны отрицательные демографические тенденции, снижение благосостояния населения, множественные проблемы в производственном секторе, рост аномальных явлений в обществе. Одним из факторов такого положения является отсутствие

эффективной системы управления, ориентация органов власти на решение текущих вопросов в ущерб стратегическим.

Третий подход заключается в рассмотрении сбалансированности как достаточности для развития ресурсов. Поэтому в качестве критерия сбалансированного развития следует рассматривать обеспеченность различных сфер жизнедеятельности города ресурсами, достаточными для его развития.

Практически все города ощущают нехватку собственных бюджетных средств для динамичного развития, поэтому перед муниципалитетами все острее стоит вопрос привлечения средств инвесторов, а это, в свою очередь, выдвигает на первый план проблему конкуренции.

Межгородская и межрегиональная конкуренция, если использовать ее усиление и позитивное влияние, служит дополнительным условием устойчивого развития городов. В то же время усиление территориальной и межгородской конкуренции объективно повышает общий конкурентоспособный потенциал страны и содействует выравниванию уровней развития регионов [122].

В этой связи необходимо определить факторы, способствующие повышению конкурентоспособности города, чтобы управлять ими или же, наоборот, отказаться от бесперспективного соперничества в тех областях, где шансов на привлечение средств практически нет. По мнению сотрудников Института «Евроград», предметом конкуренции между городами следует рассматривать: население, действующие и вновь размещаемые на территории города предприятия, малый бизнес, городскую инфраструктуру и туристов. Для каждого предмета конкуренции (потребителя) определен набор факторов (табл. 1.12), которые могут рассматриваться в качестве критериев конкурентоспособности.

Анализ различных подходов к понятию сбалансированности позволяют дать понятие сбалансированного развития городов. Под *сбалансированным развитием городов* будем понимать *социально и перспективно ориентированное, устойчивое развитие – развитие без существенных социально-экономических, демографических противоречий и аномалий, экологических катаклизмов, поступательное движение к более высокой ступени совершенства на основе прогрессивных мировых инноваций в области городского развития*. Таким образом, в основе данного

Примерный набор факторов конкурентоспособности города [14]

Предмет конкуренции	Факторы
Население	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие рабочих мест, соответствующих образованию и квалификации • Уровень заработной платы • Система социальной поддержки • Наличие и качество жилья • Экологическая обстановка • Состояние торговли и снабжения • Культурная среда • Транспортная система внутри и вне города • Учреждения детского и юношеского воспитания и образования • Система высшего образования • Криминогенная обстановка и защита прав и свобод человека • Природно-климатические условия
Действующие и вновь размещаемые предприятия	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие и экономические особенности факторов производства • Налоговый и предпринимательский климат • Отношения с местной властью • Отдаленность от рынка сбыта и транспортная инфраструктура • Местный рынок сбыта • Стратегия и перспективы развития города • Экономическое разнообразие производственного сектора • Развитие образования, науки, системы переквалификации • Политическая и социальная стабильность
Малый бизнес	<ul style="list-style-type: none"> • Налоговый и предпринимательский климат • Платежеспособный спрос населения • Платежеспособный спрос городского хозяйства и крупных предприятий • Криминогенная обстановка • Местное управление, благоприятствующее предпринимательству • Производственные помещения • Кредитные ресурсы
Городская инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> • Уровень доходов городского бюджета • Долги города • Экономический потенциал и конкурентоспособность предприятий города • Политическая стабильность и преемственность власти • Городской менеджмент • Наличие свободных городских земель и цены на землю
Туристы	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие привлекательных историко-архитектурных и культурных объектов • Наличие туристического интереса • Природно-климатические условия • Качество туристической инфраструктуры, цены на туристические услуги • Транспортная доступность города • Экология

понятия лежит устойчивое развитие. Однако понятие сбалансированного развития значительно шире – оно является комплексным социальным, экологическим и экономическим понятием.

Проблема устойчивого развития особенно актуальна для России, ставшей на новый путь развития. Проводимые реформы обострили проблемы эффективности и структурной перестройки российской экономики, а ее негативное воздействие на окружающую среду оказалось значительно выше, чем в технологически передовых странах. Это послужило основанием для принятия

«Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996 г.). В основу данной концепции положена идея сбалансированного решения социально-экономических проблем, сохранения окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущих поколений [49, 71].

В качестве принципиальных названы следующие задачи:

- обеспечение стабилизации экологической ситуации;
- экологизация экономической деятельности;
- массовое внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий.

Резервы России для устойчивого развития значительны. Доказательством тому служит богатый научный, технический, культурный и природный потенциал, механизмы практического использования которого пока развиты слабо. Однако переход к устойчивому развитию страны возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие ее регионов, и в том числе муниципальных образований. Проблемы, решаемые муниципальными образованиями, в значительной степени должны соответствовать региональным и федеральным задачам, а также учитывать местные особенности.

Остановимся на проблеме устойчивого развития муниципальных образований более подробно.

Устойчивое развитие муниципальных образований, в том числе и городов, обеспечивается достижением социальной и экономической стабильности, планомерного развития производительных сил и общественных отношений, обеспечением условий материального благополучия, духовного развития и социальной самореализации человека, сохранением и рациональным использованием окружающей среды без ущерба интересам будущих поколений.

Устойчивому развитию муниципальных образований свойственны такие характеристики:

1. Способность муниципалитета к саморазвитию и прогрессу:
 - обеспечение устойчивого роста производства;
 - создание надежных условий и гарантий для предпринимательской деятельности;

– создание благоприятного климата для инвестиций и инноваций;

– постоянная модернизация производства.

2. Полноценное потребление элементов биосферы без нарушения ее способности к самовосстановлению.

3. Рост уровня реального потребления материальных благ при безусловном росте качества жизни населения.

4. Обеспечение сбалансированности условий жизни населения.

5. Общественное партнерство [27].

Устойчивость развития муниципальных образований обеспечивается соблюдением следующих основных принципов:

1. *Системно-комплексный подход к решению социально-экономических проблем.* Выполнение этого принципа обусловлено сложностью организации города как социально-экономической системы, требующей анализа всех составляющих и учета как внутренних взаимосвязей и взаимозависимостей, так и внешних факторов.

2. *Сочетание плановых и рыночных механизмов управления социально-экономическими процессами.* Анализ отечественного и зарубежного опыта развития показывает, что в условиях рынка роль государства, других властных структур значительна. План и рынок не противоречат, а взаимно дополняют друг друга. Однако в новых экономических условиях планирование носит индикативный характер.

3. *Приоритет стратегических целей над тактическими и оперативными.* Важность соблюдения данного принципа позволяет гибко и своевременно реагировать на возможные изменения внешней среды.

4. *Ориентация экономики муниципального образования на использование имеющегося социально-экономического потенциала.*

5. *Социальная ориентация развития хозяйственного комплекса.* Этот принцип обеспечивает удовлетворение потребностей населения муниципалитета и достижение главной цели местной социально-экономической политики – повышение качества жизни населения.

6. *Активизация человеческого фактора на основе экономического стимулирования всех социальных групп населения.*

Переход муниципальных образований на модель устойчивого развития – долговременный и сложный процесс, осуществляемый в несколько этапов. Основной целью начального этапа перехода муниципалитета к устойчивому развитию является стабилизация социально-экономической обстановки, которая достигается путем решения следующих задач:

- 1) создания организационных, финансово-экономических условий для стабилизации отраслей материального производства;
- 2) обеспечения социальной стабильности, включающей снижение территориальной дифференциации по районам города, социальную уравновешенность, создание нормальных условий жизни, повышение уровня жизни населения, борьбу с бедностью и т.п.;
- 3) разработки комплекса мер по нормализации обстановки на экологически неблагоприятных территориях;
- 4) приостановления роста реальной безработицы;
- 5) прекращения снижения реальных доходов населения.

На следующем этапе деятельность муниципальных образований направлена на проведение структурных преобразований экономики, обеспечивающих:

- 1) рационализацию структуры экономики;
- 2) технологическое обновление промышленного производства;
- 3) использование эффективных механизмов хозяйствования;
- 4) рациональное использование природных ресурсов.

На заключительном этапе решается проблема гармоничного развития социально-экономического комплекса муниципального образования, населения и окружающей природной среды. Этот этап характеризуется завершением формирования перспективной производственной структуры, повышением уровня жизни населения, устойчивым расширенным воспроизводством, поддержанием равновесного состояния окружающей среды.

Абсолютным условием устойчивого развития является общее представление о путях развития города, лежащее в основе выработки стратегических целей и приоритетов развития на долгосрочную перспективу, оформленных в виде стратегического плана или концепции, включающих в качестве составного компонента прогнозы изменений окружающей среды.

Обобщая рассмотренные подходы к понятию сбалансированного развития муниципального образования, в качестве критериев такого развития следует рассматривать:

1. Высокое качество жизни населения и безопасность.
2. Рациональную структуру и эффективное функционирование экономики города.
3. Социальную стабильность и уравнищенность.
4. Устойчивое экологическое равновесие.
5. Перспективные условия для жизни подрастающего поколения.

Устойчивое, сбалансированное развитие городов имеет для человечества особое значение не только ввиду того, что в городах проживает большая часть населения земли, но и в связи с тем, что там производится более 80% валового мирового продукта экономической деятельности и большая часть продукта духовно-интеллектуальной деятельности. Вследствие этого от успехов и благополучия городов зависят результирующие глобальные успехи мирового сообщества. А для обеспечения такого развития города имеют значительную самостоятельность в выборе и осуществлении стратегий развития, эффективность реализации которых зависит от множества внутренних и внешних постоянно изменяющихся факторов.

Стратегическое планирование, с успехом применявшееся в течение нескольких десятилетий в городах зарубежных стран и прокладывающее себе дорогу в наиболее активных городах России, является одним из механизмов, обеспечивающих сбалансированное развитие городов в быстро меняющейся внешней среде.

Использование в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований стратегических подходов имеет своей целью, с одной стороны, успешное решение комплексных проблем, вызванных общемировыми тенденциями развития, а с другой – обеспечение конкурентоспособности города как одного из аспектов сбалансированного развития.

ГЛАВА 2

МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНА РАЗВИТИЯ ГОРОДА

2.1. Современная стратегия перспективного развития города

Результаты проведенного анализа показали, что социально-экономическое положение муниципальных образований в период реформ было во многом противоречивым. Это вызывает глубокую тревогу в обществе и служит источником социальной напряженности. Особую озабоченность вызывает отсутствие ясных и согласованных с обществом стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии и эффективных механизмов их реализации. В связи с этим наличие стратегии развития представляется жизненно необходимым [18, 31, 34, 82, 85, 92, 100].

Определение вариантов стратегий и выбор рационального варианта – типичная задача управления любой системой. В системе управления происходит непрерывный поиск взаимодействия целей и методов их достижения, что составляет неотъемлемую часть формирования самих стратегий, под которыми обычно понимается «искусство планирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах» [6].

Следовательно, стратегия перспективного развития города предполагает наличие определенных стратегических целей, приоритетов и этапов развития, ресурсов и методов их преобразования для достижения целей, а также способов выбора наиболее эффективной стратегии из числа возможных.

Важнейшим элементом стратегии перспективного развития города является планирование. Именно планирование позволяет обеспечить целенаправленность управления и баланс отраслевых, региональных и местных интересов в решении совокупности проблем муниципального образования, приоритетное место среди которых занимают проблемы, связанные с повышением качества жизни населения.

Реальная ситуация в экономике, социальной и общественно-политической сферах диктуют необходимость перехода к новому качеству планирования социально-экономического развития

муниципальных образований. Это обусловлено тем, что, во-первых, в условиях рыночной экономики меняется сущность планирования. Из орудия административного принуждения планирование превращается в инструмент научно обоснованных решений по достижению целей социально-экономического развития территории.

Во-вторых, происходит усиление стратегического характера планирования. Тезис о приоритетности стратегии над тактикой в полной мере подтверждается мировой практикой.

В-третьих, процесс разработки и принятия плановых документов местными органами власти и управления требует привлечения представителей властных структур, а также бизнеса, науки, населения. Обеспечение баланса интересов различных слоев общества, демократизация программно-плановых работ облегчит процесс реализации намеченного.

Новому качеству планирования в большей мере отвечает стратегическое планирование [104, 106, 111]. Стратегическое планирование – это аналитический и творческий процесс, в результате которого муниципалитет определяет будущее и вырабатывает для себя оптимальную линию поведения, с целью обеспечения динамичного экономического роста, согласованного с требованиями конкурентоспособности, сбалансированности и устойчивого развития экономики и обеспечения на этой основе повышения качества жизни населения.

Итак, стратегическое планирование социально-экономического развития города представляет собой особый вид плановой деятельности, состоящий в разработке стратегических решений (прогнозов, планов, проектов и программ социально-экономического развития города), предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий развития городов, реализация которых обеспечит их эффективное и устойчивое функционирование долгосрочной перспективе и быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Разработка плановых документов стратегического характера требует соблюдения определенных принципов, главные из которых:

⇒ принцип *целенаправленности* (предполагает разработку системы экономических, социальных, экологических и других целей);

- ⇒ принцип *социальной ориентации* (требует обеспечения приоритетности решения социальных проблем);
- ⇒ принцип *комплексности* (означает учет совокупности всех факторов развития города: социальных, экономических, экологических; сбалансированность городских, региональных и федеральных интересов; увязку программных мероприятий по исполнителям, ресурсам и срокам осуществления);
- ⇒ принцип *системности* (предполагает обоснование перспективных направлений развития города с учетом предпосылок и ограничений, формируемых на местном, региональном и федеральном уровнях);
- ⇒ принцип *эффективности* (означает, что реализация разрабатываемых мероприятий обеспечит достижение выбранных целей с наименьшими затратами);
- ⇒ принцип *общественного партнерства* (предполагает взаимодействие органов городского самоуправления с жителями города, общественными организациями, деловыми кругами, наукой);
- ⇒ принцип *преемственности* (достигается использованием результатов анализа развития города и прогнозов, определяющих перспективы и приоритеты его социально-экономического развития);
- ⇒ принцип *управляемости* процессом разработки (обеспечивается созданием необходимых организационно-управленческих документов, регламентирующих порядок и персональную ответственность участников программно-плановых работ, методической и информационной базы);
- ⇒ принцип *гласности и открытости* работ (обеспечивается привлечением к рассмотрению и экспертизе проектов плановых документов ученых, специалистов, представителей общественности и населения);
- ⇒ принцип *сочетания территориального и отраслевого аспектов планирования* (требует, чтобы планы развития отраслей экономики муниципальных образований разрабатывались с учетом интересов данной территории и рационального использования местных ресурсов);
- ⇒ принцип *адаптивности* (означает учет возможных изменений внешней среды) [111].

Процесс стратегического планирования объединяет ряд последовательно выполняемых этапов (см. цветную вклейку, рис. 2.1), которые, на наш взгляд, можно объединить в четыре блока.

I. Анализ стартовых условий. Включает в себя анализ воздействия на города факторов внешней среды, исследование сильных и слабых сторон всех его сфер.

II. Определение целей и приоритетов развития. На данном этапе стратегического планирования формулируется миссия города, определяются цели его развития на долгосрочный период, выбираются стратегические направления развития (стратегии).

III. Реализация стратегий развития. Это один из самых сложных моментов в стратегическом планировании. Для реализации намеченного необходимо определить наиболее адекватные механизмы, найти источники ресурсов.

IV. Оценка степени реализации стратегий. Проведение оценки выполнения намеченного позволяет своевременно вносить необходимые коррективы в планы и программы развития.

Однако оценкой степени реализации стратегий процесс стратегического планирования не заканчивается. После достижения намеченного определяются новые цели и приоритеты. То есть это непрерывный процесс в управлении развитием города.

Следует отметить еще один важный момент. Третий и четвертый блоки схемы представляют собой не столько процесс планирования, сколько организацию выполнения и контроль. Это позволяет говорить и о стратегическом планировании, и о стратегическом управлении социально-экономического развития города.

Изучение и анализ документов стратегического характера, разрабатываемых городами и регионами Российской Федерации, показывает, что эти документы не имеют единого названия. Одни называют их стратегическим планом, другие – стратегией экономического и/или социально-экономического развития, третьи – концепцией социально-экономического развития города (региона). Тем не менее суть их одна. Различные названия вызваны, вероятно, несовершенством российского законодательства. Практически единственный закон, определяющий государственную политику в сфере планового развития страны в целом, народнохозяйственных комплексов и отраслей экономики, – Федеральный

закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [113], принятый Государственной Думой в 1995 г., местный уровень не рассматривает.

Но в городах России, особенно в последние годы, нарастает осознание необходимости планового воздействия на социально-экономические процессы, что требует разработки документов стратегической направленности. В условиях социально-экономических преобразований они являются наиболее адекватным инструментом, способным:

⇒ дать горожанам веру в будущее города, показывая его основные цели и ориентиры развития на долгосрочный период;

⇒ обеспечить концентрацию усилий городского сообщества на ключевых, наиболее перспективных для города направлениях развития;

⇒ объединить усилия органов местного самоуправления и городского сообщества в направлении достижения поставленных целей, способствующих поддержанию конкурентоспособности города;

⇒ обеспечить адаптацию структуры города к требованиям рыночной экономики, межгородской, межрегиональной и международной конкуренции;

⇒ привлекать инвесторов, в том числе иностранных, для реализации крупных инвестиционных проектов.

Все эти преимущества, обусловленные внедрением инструментов стратегического планирования, позволяют городам мобилизовать имеющийся потенциал, организовать реальное партнерство всех заинтересованных сил, привлечь население к управлению городом и создать основу для возрождения, устойчивого развития и процветания [15].

Определенный опыт в области стратегического планирования имеет и г. Вологда. Обращению представительных и исполнительных органов власти города к стратегическим методам управления способствовали:

⇒ сложность складывающейся социально-экономической ситуации;

⇒ невозможность решения большинства проблем за короткий временной промежуток;

- ⇒ усиление влияния мировых тенденций:
 - а) широкое внедрение в сферу управления новых технологий;
 - б) глобальная и региональная реорганизация промышленного инвестирования;
 - в) растущая конкуренция среди городов и регионов за инвестиции;
- ⇒ понимание того, что в новых экономических условиях местные власти вынуждены искать методы управления для проведения самостоятельной целенаправленной политики с учетом возможностей города.

Необходимость определения роли города в России и в мире потребовала перехода от текущего управления социально-экономическими процессами к стратегическому и стала главной причиной принятия администрацией Вологды решения о разработке системы планирования и управления социально-экономическим развитием города, адекватной современным условиям. Для выработки путей совершенствования управления был создан временный творческий коллектив, в состав которого вошли автор монографии и ученые ВНКЦ ЦЭМИ РАН. В результате был определен круг концептуальных задач по реформированию управления.

В качестве основных принципов реформирования управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне определены:

- стратегическое и индикативное планирование, сочетание плановых и рыночных механизмов управления социально-экономическим развитием города, развитие различных форм собственности;
- приоритет стратегических целей над тактическими, общественных над узкогрупповыми;
- социальная ориентация хозяйственного комплекса города;
- системный подход к решению экономических, социальных, экологических и других проблем;
- ориентация на собственные производственные, научные, финансовые и другие ресурсы;
- активизация человеческого фактора на основе экономического стимулирования всех социальных групп населения;
- сдерживание имущественного расслоения;

- формирование действенных организационно-экономических и нормативно-правовых механизмов управления;
- адаптация к изменяющимся условиям на основе обратной связи [106].

Эти требования позволили определить подходы к построению системы управления социально-экономическим развитием города и разработать систему планирования. Многоуровневость, наличие адекватного механизма реализации, наличие обратной связи – важнейшие требования к системе планирования и управления.

Остановимся на основных составляющих элементах многоуровневой системы планирования мирового развития (рис. 2.2).

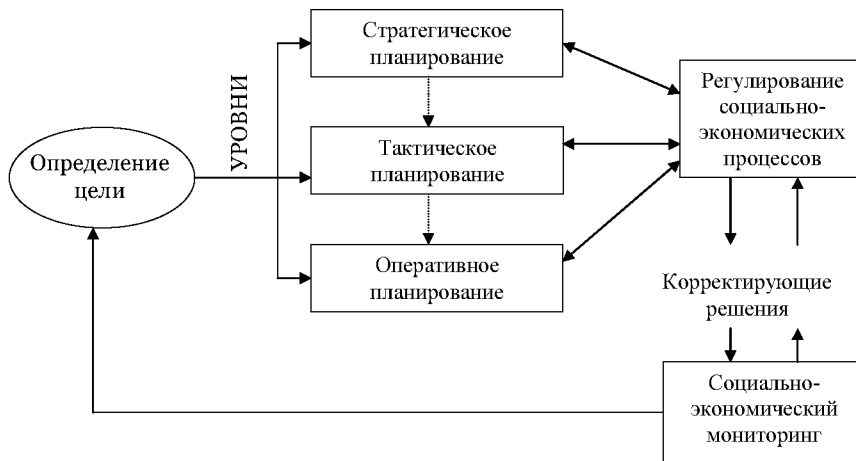


Рис. 2.2. Многоуровневая система планирования социально-экономического развития города

Первый уровень составляет подсистема стратегического управления городом. Механизмом реализации этого уровня выступает разработка концепции социально-экономического развития и соответствующих ее реализации индикативных показателей на 5 – 10, а возможно, и более лет.

Выбор концепции социально-экономического развития города в качестве документа стратегического характера неслучаен. На наш взгляд, следует согласиться с мнением *В. Рохчина* и *С. Жилкина*, что между категориями «стратегия» и «концепция» существует взаимосвязь части и целого. «Концепция комплексного социально-экономического развития города должна включать в себя в качестве составляющей основные положения его стратегии» [95].

Кроме того, Закон «О государственном прогнозировании» ставит в центр работ по стратегическому управлению формирование долгосрочной концепции, которая определяется как система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей [113].

Второй уровень – подсистема тактического управления реализуется посредством разработки плана социально-экономического развития города по реализации концепции и/или целевых программ развития отдельных отраслей экономики города или решения наиболее острых городских проблем. Этот уровень охватывает среднесрочный период развития 3 – 4 года.

Подсистема оперативного управления – третий уровень предусматривает разработку и выполнение плана социально-экономического развития города на 1 год.

Обратную связь обеспечивает регулярно проводимый мониторинг социально-экономического развития города.

Таким образом, система управления социально-экономическим развитием города и система планирования базируются на принципах стратегического управления, при котором оперативное управление осуществляется с учетом сформированной стратегии развития. Необходимым условием эффективности процесса развития является согласованная и целенаправленная деятельность всех его субъектов управления при координации органов местного самоуправления.

Первым шагом в переходе к стратегическим формам управления в г. Вологде стала разработка в 1999 г. стратегических направлений концепции социально-экономического развития города на долгосрочный период. В октябре 2003 г. постановлением главы города утвержден уточненный вариант «Концепции социально-экономического развития города Вологды до 2010 года».

Необходимость разработки и принятия концепции социально-экономического развития города обусловлена тем, что, во-первых, она определяет приоритеты развития, стратегические цели, которые являются основой для принятия оперативных решений; во-вторых, данный документ – наиболее адекватный инструмент динамичного развития города и снижения неопределенности

внешней среды; в-третьих, принятие концепции способствует привлечению инвестиций: наличие стратегических ориентиров – обязательное требование, выдвигаемое при реализации крупных инвестиционных проектов; в-четвертых, наличие концепции благоприятствует улучшению делового имиджа города; в-пятых, это – средство отстаивания интересов города на региональном, федеральном и международном уровне [111].

Выбор стратегического курса развития был основан на сугубо объективных критериях. Таковыми являются: а) общая направленность последующего развития; б) особенности современного этапа реформирования, переход на новую, социально ориентированную модель организации общества; в) усиление государственного регулирования социально-экономических процессов, в том числе муниципального управления.

При разработке концепции учитывались следующие положения:

- город является неотъемлемой частью единого экономического, правового, территориального пространства Вологодского региона в составе Российской Федерации;
- город – это самостоятельное муниципальное образование, обладающее необходимым потенциалом и ресурсами, оно имеет возможность и право на самостоятельное проведение социально-экономических преобразований в рамках законодательной инициативы или эксперимента.

В концепции социально-экономического развития города необходимо выделить такие разделы:

I. Стартовые условия и исходные предпосылки развития.

II. Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития.

III. Основные направления городской социально-экономической политики на долгосрочную перспективу.

IV. Ресурсы и механизмы реализации концепции.

При организации работ по стратегическому планированию социально-экономического развития муниципальных образований следует исходить из того, что эффективность прогнозно-аналитических работ, связанных с выбором и обоснованием приоритетных функций, которые город будет реализовывать в перспективе, в значительной мере определяется наличием

полной и достоверной информации о закономерностях его функционирования и стартовых условиях. Поэтому анализ этих условий является важнейшим моментом в стратегическом планировании. Он может быть проведен по схеме, представленной на рис. 2.3. Результат данного этапа работ – выявление основных тенденций и возможных проблем развития города в перспективе.



Рис. 2.3. Схема выявления тенденций и проблем развития города в перспективе

Анализ исходной ситуации проводится по главным факторам социально-экономического развития города. Они определяются его величиной и спецификой, поэтому их стандартный набор в зависимости от индивидуальности города может изменяться.

К основным анализирующим факторам относятся: географическое положение и природные ресурсы города; пространственная организация; демографическая ситуация; общественно-политическая ситуация; структура экономики, развитие малого бизнеса и предпринимательства; инфраструктура, содействующая развитию экономики (транспорт, коммуникации, наличие свободных земель и помещений, выставочное дело; торговля и общественное питание; рабочая сила и квалификация кадров; городское хозяйство и жилищная сфера; имидж города и маркетинг; региональное и международное сотрудничество и т.п.); социальная сфера и уровень жизни; здоровье населения и экологи-

гия; развитие спорта и туризма; историко-культурное наследие, духовная среда; молодежная политика города; финансово-бюджетный потенциал; инвестиционный климат.

Пофакторный анализ исходной социально-экономической ситуации предусматривает суммирующее описание позитивных и негативных сторон, возможностей города и угроз его развитию в перспективе – сначала по каждому фактору отдельно, а затем сведение их в единую итоговую таблицу. При этом возможности и риски определяются исходя из мировых российских региональных тенденций.

Проведенный анализ социально-экономического развития выявил сильные и слабые стороны города Вологды, его возможности и угрозы его развитию, обусловленные факторами внешней среды (табл. 2.1). Это своего рода конкурентный потенциал города, наличие которого является основой для выбора целей

Таблица 2.1

Обобщение результатов анализа конкурентного потенциала г. Вологды

<i>Сильные стороны</i>	<i>Слабые стороны</i>
<p>Выгодное географическое и административное положение</p> <ul style="list-style-type: none"> • доступ на рынки Москвы, Петербурга, соседних регионов и районов области • областной центр • наличие управленческих структур и мест хранения грузов • центр по проведению ярмарок, выставок, фестивалей, конференций • центр подготовки квалифицированных кадров • центр медицинского обслуживания • мощный транспортный узел <p>Транзитный пункт на пути из центра России на северо-восток страны</p> <p>Наличие промышленного потенциала</p> <p>Наличие научно-технического потенциала</p> <p>Наличие местного сырья для производства потребительских товаров (особенно продовольственных)</p> <p>Наличие участков, пригодных для инвестиций</p> <p>Наличие туристского потенциала</p> <p>Уникальное культурно-архитектурное наследие</p> <p>Спокойная общественно-политическая ситуация</p> <p>Благополучная экологическая обстановка</p>	<p>Отсутствие стратегии экономического развития</p> <p>Узкий внутренний рынок, низкие доходы населения</p> <p>Недостаточно изученные возможности выхода на внешние рынки</p> <p>Недостаточный (для выхода на внешние рынки) уровень качества промышленной продукции, кроме отдельных ее видов</p> <p>Недостаточное развитие сектора услуг</p> <p>Неудовлетворительное состояние инженерно-технической и транспортной инфраструктуры</p> <p>Снижение инвестиций</p> <p>Неразвитый рынок недвижимости</p> <p>Низкое качество жизни населения</p> <p>Недостаточное развитие сектора туризма</p>
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>
<p>Экономический подъем в стране (включая подъем машиностроения и металлообработки)</p> <p>Привлекательность России для инвесторов</p> <p>Региональная интеграция</p>	<p>Нестабильность законодательства</p> <p>Конкуренция, в том числе и с промышленными центрами области</p>

и приоритетных направлений развития в долгосрочной перспективе, так как в условиях местного самоуправления стратегические направления в значительной мере определяются величиной и эффективностью использования собственного социально-экономического потенциала.

Стратегическую цель муниципального образования большинство исследователей определяют на основе выполняемых городами в процессе развития функций. С одной стороны, они как самостоятельные, целостные социально-экономические системы, реализуют функцию обеспечения качества жизни населения, проживающего на данной территории, соответствующего принятому в стране социальному стандарту. С другой – являясь подсистемой более крупной системы (российской экономики), города участвуют в решении проблем, обусловленных территориальной системой общественного разделения труда. В связи с необходимостью реализации этих двух функций стратегическая цель муниципалитета, по мнению исследователей Института проблем региональной экономики РАН, может быть сформулирована как «улучшение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества» [75].

Стратегической целью развития г. Вологды, как крупного муниципального образования, является рост благосостояния и качества жизни населения на основе функционирования многопрофильной экономики, развития предпринимательства, инновационного потенциала, развития инженерной и социальной инфраструктуры, повышения инвестиционной привлекательности. Приоритетным для города направлением выступает переход на модель устойчивого, сбалансированного развития, который может быть обеспечен за счет достижения социальной и экономической стабильности и экономического роста.

Стратегические цели, приоритеты, конкурентный потенциал города – необходимые условия для выбора стратегий развития на перспективу. При этом необходимо помнить, что решение большинства социальных проблем, связанных с повышением благосостояния населения, напрямую зависит от роста экономики. Следовательно, определяя стратегии, необходимо учитывать факторы, обеспечивающие экономический рост. В мировой экономике в их качестве рассматриваются накопление капитала, рост

населения и следующее за ним увеличение численности трудовых ресурсов, технический прогресс [109]. Кроме того, предпочтение следует отдавать тем стратегиям, которые нацелены на развитие и реализацию имеющегося потенциала и решение существующих проблем с учетом выгодного географического положения города, благоприятных возможностей и потенциальных угроз.

Существенной представляется также разработка блока направлений (путей), отбор инвестиционных проектов, обеспечивающих реализацию стратегических направлений социально-экономического развития муниципалитета. Перечень этих направлений составляют наиболее важные, носящие первоочередной характер. В сочетании с выбранными стратегическими целями и приоритетами развития такие материалы являются хорошей основой для последующей разработки программно-плановых документов на среднесрочный и краткосрочный периоды.

Таблица 2.2

Основные направления социально-экономического развития г. Вологды на перспективу [50]

Стратегические направления	Основные пути реализации
<i>Развитие экономики города</i>	Укрепление конкурентоспособных промышленных производств Развитие потребительского рынка Развитие малого предпринимательства Продвижение города на мировой рынок туристских услуг Взаимодействие соседних регионов по обмену опытом и информацией
<i>Улучшение городской среды и жизнеобеспечения населения</i>	Развитие инженерной инфраструктуры Ускорение решения жилищной проблемы Развитие сети транспорта Интеграция в телекоммуникацию и связь Формирование зон градостроительства Улучшение состояния окружающей среды Создание условий для безопасной жизни личности, семьи, общества
<i>Формирование благоприятного социального климата</i>	Предотвращение и устранение проблем и напряженности социальной среды Развитие науки, образования и инновационной деятельности Укрепление системы здравоохранения Развитие культурного и духовного потенциала граждан
<i>Совершенствование административного управления городом</i>	Улучшение качества управления посредством: <ul style="list-style-type: none"> ✓ четкого разграничения прав и обязанностей между всеми уровнями власти ✓ содействия развитию гражданского общества ✓ создания условий для партнерства общества, бизнеса и власти ✓ ориентации работы администрации города на удовлетворение потребностей горожан в бизнесе ✓ создания системы телекоммуникационной и информационной поддержки деятельности органов власти и управления ✓ лоббирования интересов города в органах власти региона и центра

Следует отметить, что при выборе стратегий развития г. Вологды и путей их реализации (табл. 2.2) экономический аспект рассматривался как ключевой. Это обусловлено тем, что фундаментом решения поставленных задач служит экономика города, ее устойчивое развитие.

Обоснованием и выбором стратегических направлений процесс стратегического планирования не заканчивается. Важнейшей задачей является выбор механизма реализации намеченных целей и приоритетов развития города. Ученые Института проблем региональной экономики РАН (г. Санкт-Петербург) определяют сущность механизма реализации стратегического выбора города как целенаправленное воздействие органов городского самоуправления при поддержке государственных управленческих структур на все субъекты хозяйствования вне зависимости от форм собственности (находящиеся не только в границах города, но и за его пределами), в интересах достижения намеченных рубежей перспективного социально-экономического развития [95].

Стратегическое планирование социально-экономического развития города – основа среднесрочного и краткосрочного планирования. Соответственно программы и проекты, составляющие основу этих видов планирования, должны быть направлены на достижение стратегических целей развития, которые обозначены в концепции.

Непрерывность процесса планирования и реализацию стратегий развития призван обеспечить и регулярно проводимый мониторинг социально-экономического развития города. Трудно переоценить роль муниципального мониторинга как информационно-аналитической базы для обоснования целей и приоритетов социально-экономического развития города; разработки прогнозов и планов развития; обоснования мер поддержки отдельных отраслей и предприятий с учетом значения их успешного функционирования для города; разработки прогнозов и программ развития отдельных отраслей муниципальной экономики; оценки результативности деятельности местных органов власти и управления [64].

Важным является и правовой аспект механизма реализации намеченного. Принятие на местном уровне нормативных актов, регламентирующих работы по формированию и реализации

концепций, планов и программ социально-экономического развития города, организации муниципального мониторинга, создаст правовую базу для функционирования механизма реализации документов, раскрывающих стратегию развития города.

Таким образом, современную стратегию развития города следует рассматривать как средство для достижения перспективных целей. При этом выработка стратегии муниципального развития позволяет активизировать потенциал местного сообщества для решения его насущных проблем; определить место города в системе разделения труда, найти его «рыночную нишу»; сформировать долгосрочную, прозрачную для общественного контроля программу действий местной власти; определить приоритеты социально-экономического развития города и гарантии поддержки инвестиций (внешних и внутренних) в местные предприятия, работающие в этих областях. И, самое главное, наличие стратегии обеспечивает устойчивое, сбалансированное развитие города.

2.2. Методы выбора целей и направлений перспективного социально-экономического развития города

Успех стратегического планирования во многом зависит от его организации. Процедура стратегического планирования, в процессе которого определяются цели, направления и пути долгосрочного развития города, в конечном итоге предполагает получение ответов на следующие три вопроса (рис. 2.4):

1. *Где мы находимся?* – Определение исходной ситуации.
2. *Что мы хотим?* – Выбор цели.
3. *Как мы сможем этого достичь?* – Выбор стратегий (направлений) развития или средства достижения цели.



Рис. 2.4. Сущность стратегического планирования

Исходя из сущности стратегического планирования становится ясно: чтобы определить стратегии, необходимо знать цели развития объекта управления. А стратегии следует рассматривать как средство достижения намеченных целей [3].

Разработка системы научно обоснованных целей – ключевая задача эффективного управления. Без ясного определения «предмета стремления, того, что надо, желательно осуществить» [73], «мысленно предвосхищаемого результата деятельности» [6] трудно, да и практически невозможно, его добиться. Именно в нечетком представлении цели кроются неудачи субъекта управления в процессе его воздействия на объект управления. Это в полной мере относится и к проблеме формирования целей в процессе стратегического планирования. При этом под целями в стратегическом планировании понимаются желательное состояние или функционирование соответствующего объекта планирования в определенный момент будущего.

Выбор главной цели, системы подцелей и основных направлений социально-экономического развития города на долгосрочную перспективу составляет сердцевину процесса стратегического планирования. От качества выполнения этих этапов в определяющей степени зависит жизненность плана, эффективность его реализации, и способность города преодолеть кризисные ситуации, улучшить свою конкурентоспособность и получить новый импульс к дальнейшему развитию.

Отправным пунктом, центральным звеном стратегического планирования социально-экономического развития города является определение и формулирование цели или системы целей в планируемом периоде.

Следует заметить, что ряд исследователей в области стратегического планирования считают необходимым формулировать миссию города – девиз, цель, ради достижения которых функционирует и развивается город как целостная система. Миссия формулируется качественно, на достаточно длительный период и является одной из немногих целей, для которой не фиксируется срок реализации. Так, например, миссия г. Вологды сформулирована следующим образом: «Город Вологда в 2010 году будет представлять собой модель муниципального образования с устойчивым развитием экономики, предполагающую: достижение социальной и экономической стабильности, планомерное развитие производственных сил и общественных отношений, обеспечение условий для материального благополучия, духовного развития и социальной самореализации человека, сохранение и рациональное использование окружающей среды без ущерба интересам будущих поколений» [50].

При формулировке миссии города необходимо учитывать ряд требований. Миссия должна отражать индивидуальность города, быть реалистичной и ясной; выражать устремленность в будущее; не зависеть от текущего состояния города. Универсальные правила, методы, применяемые при формулировке миссии, накой еще не выработаны. В большинстве случаев миссия определяется в результате проведения семинаров по стратегическому планированию или работы группы экспертов путем обсуждения различных вариантов. Как показал анализ документов, не все города в процессе стратегического планирования формулируют свою миссию ограничиваясь определением стратегических целей.

При выборе целей развития также необходимо придерживаться некоторых требований. Это: целесообразность (т.е. цели должны быть общественно необходимы); реальность выдвигаемых целей; социальная направленность; конкретность и измеримость целей (нижняя граница уровня целей определяется системой минимальных государственных стандартов); определенность во времени; ресурсная обеспеченность; достижимость с точки зрения действий городской администрации; непротиворечивость с другими целями; согласованность с интересами различных городских структур, слоев общества и целевых групп [122].

Соблюдение этих требований – необходимое условие достижимости целей развития города посредством принятия стратегических решений и наполнения стратегии конкретными программами и проектами.

Кроме того, при определении целей социально-экономического развития города следует учитывать влияние огромного количества факторов, как субъективных, так и объективных (рис. 2.5). Среди объективных факторов следует выделить внешние и внутренние.

Факторы внешней по отношению к городу среды могут оказывать как прямое влияние на выбор цели города, так и опосредованное. Среди них наиболее существенными являются:

1. Главные целевые ориентиры и приоритеты долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны, определяющие формальные рамки траектории движения субъектов Российской Федерации, в том числе городов.



Рис. 2.5. Система факторов, влияющих на выбор стратегических целей развития города

2. Стратегические цели и приоритеты развития региона, в состав которого входит город, и соответствующего федерального округа.

3. Важнейшие тенденции мирового развития, в том числе тенденции процессов урбанизации, глобализации, усиления международной конкуренции.

4. Целевая направленность стратегических планов развития передовых городов России и зарубежья. Значение опыта ряда передовых городов Западной Европы состоит в том, что благодаря реализации стратегических планов эти города уже добились значительных успехов в своем развитии. К сожалению, российские города имеют лишь незначительный опыт в этом процессе, отечественный опыт еще не получил достаточного апробирования и подтверждающих эффект результатов. Тем не менее этот опыт важен с точки зрения общей направленности, условий и наличия реальных ресурсов развития [122].

Внутренние факторы – это объективные характеристики внутренней среды города, обуславливающие стратегические цели долгосрочного развития города и определяющие специфику целеполагания.

Среди внутренних факторов следует отметить:

1. Конкурентные преимущества, сильные стороны города, имеющийся потенциал. Эта группа факторов оказывает наиболее сильное влияние при выборе целей развития, именно они предопределяют будущий прогресс города. Определяя цели, следует стремиться к реализации и дальнейшему развитию потенциала.

2. Негативные тенденции, слабости города. Их учет позволит устранить или ослабить отрицательное влияние и избежать возможных социально-экономических катастроф.

3. Возможности, шансы.

4. Угрозы, риски.

Возникновение возможностей и рисков обусловлено современным развитием городов. Правильный выбор целей обеспечивает использование появляющихся шансов и нивелирует зарождающиеся угрозы.

Целевые предпочтения населения города, законодательных и исполнительных органов местного самоуправления, представителей бизнеса, науки, общественных организаций, молодежи и других групп составляют субъективные факторы. Они выявляются в ходе опросов общественного мнения, интервью, семинаров, конференций, обсуждения в средствах массовой информации и т.п.

Несмотря на то, что некоторые группы факторов могут быть оценены недостаточно полно, рассмотренная их система должна анализироваться в комплексе.

Спектр методов, применяемых при разработке целей перспективного развития города, достаточно широк.

Центральное место среди всех используемых методов занимают *методы структурно-функционального и исторического анализа*. Как известно, важнейшей характеристикой сложных социально-экономических систем, в том числе и города, являются функции, выполнение которых закреплено за тем или иным городом исторически. В связи с этим использование исторического подхода, нацеленного на исследование генезиса города, движущих сил и источников его организации, в сочетании со структурно-функциональным анализом позволяет связать появление нового уровня муниципального развития с изменениями его структурной организации и подойти к пониманию закономерностей качественных изменений в его социально-экономическом

развитии. Знание внутренних закономерностей, анализ стартовых условий развития и оценка воздействия внешних факторов – достаточные условия для определения целей перспективного развития.

Кроме того, применяются такие методы, как: экспертные (оценочные), или эвристические; методы социально-экономического анализа; балансовый метод; экономико-математические методы и модели; метод системного анализа и синтеза и другие.

Экспертные или эвристические методы основаны на использовании опыта специалистов-экспертов, интуиции на базе косвенной или неполной информации. Конкретными формами их применения являются:

1. Массовая оценка – выявление мнения населения и/или его целевых групп посредством социологических исследований.

2. Создание специальных органов для систематической работы экспертов (экспертные комиссии местных законодательных и исполнительных органов власти, советы при администрации города, научные советы научных учреждений и т.п.). Лица, привлекаемые в качестве экспертов, – высококвалифицированные специалисты в соответствующих областях знания, обладающие богатым профессиональным и практическим опытом.

3. Организация работы экспертов на основе особой системы их деятельности. Более широкую известность получили методы организации коллективной работы экспертов «Мозговая атака» и «Метод Дельфи».

Метод социально-экономического анализа представляет собой всестороннее изучение социально-экономической ситуации, познание внутренних связей и зависимостей явлений с целью определения прогрессивных тенденций развития и возможностей совершенствования общественных отношений и производства. При анализе используются такие методы, как сравнение, выборочное изучение деятельности наиболее крупных объектов производственной сферы города, группировки, исчисление балансовых границ, индексов и т.п.

Балансовый метод является важнейшим инструментом анализа и прогнозирования развития экономики города. Этот метод может быть использован для обеспечения увязки и согла-

сования взаимозависимых показателей. Цель применения балансового метода – добиться баланса (равновесия) между показателями, характеризующими цели развития города.

Экономико-математические методы представляют собой специфические приемы анализа функционирования социально-экономических систем, равновесия экономики, прогнозирования экономического роста. Для практики стратегического планирования большое значение имеют экономико-математические модели, важнейшими из которых являются: система национальных счетов, межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг, баланс финансовых результатов и затрат, матричные, сетевые модели.

Специфика *метода системного анализа и синтеза* как метода стратегического планирования состоит в расчленении, разложении социально-экономических систем и протекающих в них процессов на составные части и определение на этой основе ведущих звеньев, «узких мест», ключевых проблем перспективного развития. Комплексный анализ неотделим от синтеза проблем перспективного развития города. Именно синтез поможет сгруппировать (агрегировать) выявленные проблемы при формулировке перспектив развития города.

Наличие (определение и обоснование) целей функционирования и развития является необходимым условием разработки стратегических направлений развития. Для этого применимы методы, которые используются при выборе стратегических целей развития города. Но особую популярность при определении перспективных направлений (стратегий) развития города получил метод SWOT-анализа (Strengths–Weaknesses–Opportunities–Threats – силы–слабости–возможности–угрозы). Его особенности состоят в том, что положение муниципального образования рассматривается во взаимосвязи с внешней средой. Результатом проведения SWOT-анализа является система возможных действий (стратегий развития), направленных на усиление конкурентных позиций муниципального образования и его развитие.

Кратко остановимся на сути данного метода. SWOT-анализ производится в несколько этапов. В частности, изучается внешняя среда и выделяются факторы, как открывающие перед ним возможности развития, так и создающие угрозы. Анализ внутренней

среды позволяет идентифицировать сильные и слабые стороны муниципального образования. При анализе необходимо учитывать относительность во времени преимуществ и недостатков. То, что сегодня является слабостью города, при дальнейшем развитии может стать неоспоримым преимуществом, и наоборот.

Эти два этапа, вследствие своей относительной независимости, выполняются в произвольном порядке. Их результаты представляются в виде сводной таблицы:

<i>Сильные стороны</i>	<i>Слабые стороны</i>
<i>Возможности</i>	<i>Угрозы</i>

На третьем, завершающем этапе сопоставляются полученные данные. Сильные стороны и возможности обеспечивают положительную базу для будущего развития. Слабые стороны и угрозы ограничивают развитие и усугубляют проблемы и кризисные явления. Это позволяет определить, способно ли муниципальное образование воспользоваться имеющимися возможностями и минимизировать негативное воздействие внешних угроз. Выбор общей стратегии развития и соответствующих функциональных стратегий невозможен без точного соотнесения факторов внешней среды и перспективного потенциала муниципального образования с имеющимися ресурсами и действующей системой управления. При этом проводится классификация и оценка сочетаний агрегированных факторов внешней и внутренней среды:

- ⇒ «*возможности – сильные стороны*» (определение ориентиров стратегического развития);
- ⇒ «*возможности – слабые стороны*» (определение ориентиров внутренних преобразований);
- ⇒ «*угрозы – сильные стороны*» (выделение потенциальных стратегических преимуществ);
- ⇒ «*угрозы – слабые стороны*» (выделение ограничений стратегического развития).

На наш взгляд, использование метода SWOT-анализа позволяет более обоснованно подходить к выбору стратегических направлений развития города. Именно этот метод использовался нами при определении направлений развития г. Вологды до 2010 г.

Процесс формирования целей развития города на долгосрочную перспективу осуществляется в несколько этапов (см. цветную вклейку, рис. 2.6). При этом первые два этапа могут выполняться параллельно.

На начальном этапе разработки стратегических целей оцениваются проблемы, выявленные в результате комплексного анализа достигнутого уровня социально-экономического развития города.

На втором этапе осуществляется прогноз основных показателей социально-экономического развития на долгосрочный период, который поможет выявить и предварительно оценить возможные проблемы развития города в будущем. К наиболее важным следует отнести такие прогнозы [111]:

- демографический (включая прогноз трудовых ресурсов и возможной численности занятых в экономике города, в том числе по отраслям);
- темпов развития отраслей экономики города и основных общеэкономических пропорций;
- совершенствования структуры экономики города и основных направлений сдвигов в размещении производительных сил;
- социального развития, роста потребностей населения, основных источников их удовлетворения, структурных изменений в потреблении товаров и услуг;
- изменения состояния окружающей среды и основных направлений по ее охране;
- баланса финансовых ресурсов города и т.п.

Третий этап предполагает обработку результатов предыдущих этапов, экспертизу и отбор приоритетных проблем развития. Итог проведения прогнозных-аналитических работ – перечень проблем социально-экономического развития города.

Затем проводится анализ каждой проблемы, в ходе которого рассматриваются:

- ее характеристика;
- оценка негативного воздействия нерешенных проблем на развитие города в перспективе (это воздействие характеризуется динамикой качественных и количественных показателей);
- необходимость решения проблемы, которая показывает степень ее обострения в рассматриваемой перспективе;

- предварительная формулировка целей, вытекающих из сущности проблемы.

Необходимо отметить, что все проблемы обладают большим количеством критериальных свойств, характеризующих последствия их решения или нерешения и требующих совместного анализа и оценок. Поэтому особую роль играет экспертиза и отбор приоритетных проблем развития города.

Учитывая сложность и комплексность каждой проблемы, целесообразно организовать проведение экспертизы в два этапа. На первом экспертную оценку проблем проводят специалисты подразделений городской администрации, работающие в данной области. На втором этапе оценивается совокупность проблем городского развития с целью их ранжирования в зависимости от приоритетности каждой из них. К экспертам этого уровня предъявляются особые требования: они должны быть способны эффективно решать проблемы стратегического характера.

Четвертый этап – заключительный, включает в себя формулировку стратегических целей развития города и определение перечня показателей, характеризующих степень достижения выбранных целей. На данном этапе цели должны быть определены не только качественно, но и количественно. Это создаст объективные предпосылки для разработки системы мер по реализации намеченного и организации действенного контроля за его достижением.

Учитывая сложность города как социально-экономической системы, цели стратегических планов представляют собой иерархическую структуру с провозглашенной главной целью развития на верхнем уровне. Выбранные стратегические цели разукрупняются на подцели и задачи, которые стоят перед низовыми уровнями управления и конкретными подразделениями городской администрации. Этот процесс в менеджменте получил название «декомпозиция», а результат – «дерево целей». Процесс развертывания главной цели в иерархическую структуру проводится с соблюдением определенных правил:

1. Подцели каждого уровня должны быть независимы друг от друга и не выводимы друг из друга.

2. При формулировке целей следует описывать желаемые результаты, а не способы их достижения.

3. Реализация подцелей каждого последующего уровня является необходимым и достаточным условием достижения целей предыдущего уровня.

4. Фундамент дерева целей составляют задачи.

С точки зрения оперативного планирования, эта структура получает глубину, обусловленную разной степенью важности целей в различные оперативные периоды.

Главная цель социально-экономического развития г. Вологды и ее компоненты представлены на рис. 2.7. Эти цели соответствуют сложившемуся сегодня в России пониманию проблем социально-экономического развития городов, поэтому могут рассматриваться в качестве стратегических. Представленные цели могут разукрупняться и дальше при переходе к более низким уровням управления.

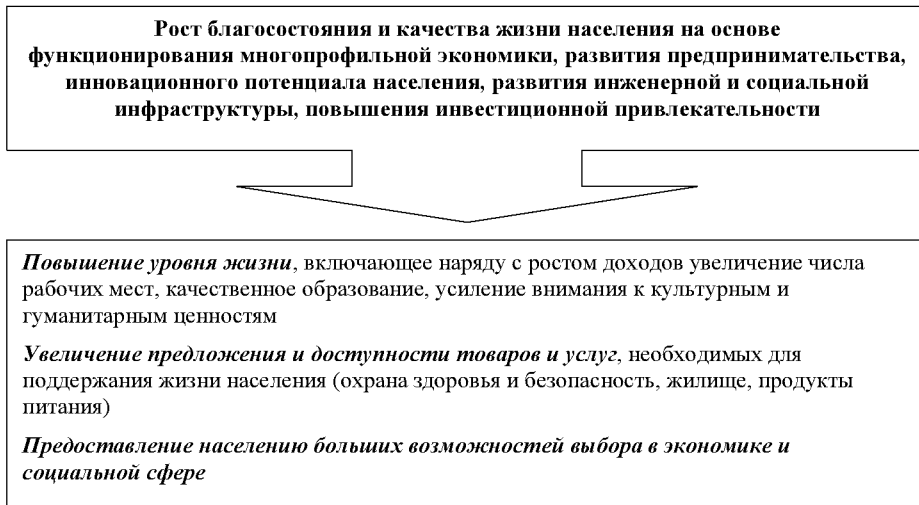


Рис. 2.7. Цели социально-экономического развития г. Вологды [50]

Исходя из целей, определены основные задачи социально-экономического развития г. Вологды, которые обобщены в табл. 2.3.

Измеримость выбранных целей – важнейшее требование. Поэтому сформированный целевой блок стратегического плана требует дополнения системой целевых показателей конечных результатов. Именно на основании системы показателей осуществляется постановка конкретных задач и инициирование среднесрочных и краткосрочных планов и целевых программ.

В пользу разработки системы показателей конечных результатов активно высказываются ученые в области стратегического

Основные задачи социально-экономического развития г. Вологды

Сектор	Основные задачи
Экономика	<ul style="list-style-type: none"> • Стабилизация и последующее повышение качества жизни населения на основе мобилизации и оптимального использования природных, научно-технических и финансовых ресурсов • Обеспечение устойчивого роста производства и оптимальной занятости населения • Создание надежных условий и гарантий для предпринимательской деятельности • Создание благоприятного климата для инвестиций и инноваций, постоянная модернизация производства • Обеспечение гарантированного состава товаров и услуг всем слоям населения
Социальная сфера	<ul style="list-style-type: none"> • Создание условий для всестороннего духовного развития человека, самореализации его в обществе на основе обеспечения прав на жилье, труд, отдых, образование, информацию, культурное развитие • Экономическая и правовая поддержка наименее социально защищенных слоев населения • Соблюдение минимальных социальных стандартов • Гармонизация отношений между членами общества и между социальными группами • Сохранение социальной стабильности
Экология	<ul style="list-style-type: none"> • Охрана окружающей среды от загрязнения • Обеспечение медико-биологической безопасности человека

планирования развития городов Института «Евроград». По их мнению [122], система, во-первых, позволяет сформулировать, предложить, обосновать стратегические задачи в количественном выражении для измерения степени приращения того качества, которое предусмотрено целью в рамках стратегического плана. Во-вторых, она дает возможность оценивать затраты и эффективность достижения результатов реализации стратегического плана путем соизмерения затрат на реализацию с получаемым приростом по конкретному показателю. В-третьих, система целевых показателей необходима для отслеживания реализации направлений стратегического плана отделами администрации. В-четвертых, она предназначена для контроля эффективности деятельности подразделений администрации по реализации намеченного.

Исследователи отмечают, что система показателей имеет ряд особенностей. В частности, перечень показателей требует уточнения для каждого конкретного города; основой измерения показателей является мониторинг; ряд показателей может не иметь статистической базы; некоторые показатели могут определяться экспертами путем специальных социологических исследований или рассчитываться на основе косвенных статистических данных.

При формировании системы показателей следует учитывать следующие требования:

- ⇒ способность системы показателей обеспечить комплексную характеристику всех аспектов функционирования города;
- ⇒ гибкость, адаптивность, способность системы показателей отражать все изменения в состоянии города;
- ⇒ направленность системы показателей на рост эффективности управления и результативность хозяйственной деятельности города;
- ⇒ способность показателей агрегироваться и разагрегироваться (укрупняться и разукрупняться), их сопоставимость;
- ⇒ наличие четкой меры показателей, то есть они должны быть измеряемыми;
- ⇒ единство и обязательность показателей для данного уровня планирования (данная задача решается путем разработки перечня как утверждаемых, так и используемых для расчета показателей);
- ⇒ ограниченность числа показателей;
- ⇒ адресность показателей.

Система показателей социально-экономического развития г. Вологды формировалась исходя из главного целевого ориентира – повышения благосостояния и качества жизни населения города – и основывается на следующих фундаментальных компонентах.

1. Здоровье и продолжительность жизни населения. Этот блок отражает состояние жизни и физического здоровья населения. Важнейшим индикатором социально-экономической политики муниципальных органов власти и развития сферы здравоохранения является уровень здоровья населения, который в мировой практике чаще всего измеряется показателем средней ожидаемой продолжительности жизни (вычисляется при рождении). Вместе с тем, это наиболее медленно изменяющийся и зависящий от многих причин показатель. Поэтому его целесообразно уточнить такими показателями, как уровень рождаемость и уровень смертности, том числе смертность населения в трудоспособном возрасте и младенческая смертность, численность постоянного населения, заболеваемость населения, а также показатели состояния окружающей среды, так как, здоровье во многом зависит от ее состояния.

II. *Удовлетворенность условиями жизни (уровень жизни)*. Индикаторы данного блока характеризуют материальные условия жизни населения (возможность приобретения товаров, услуг, жилья).

В качестве обобщающего показателя уровня жизни населения может быть использован показатель, отражающий степень удовлетворенности населения условиями существования и определяемый при помощи опросов общественного мнения. Кроме того, основными показателями данного блока являются:

- денежные доходы (заработная плата, пенсии и другие социальные выплаты), их сопоставление с величиной прожиточного минимума;
- численность и доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума – одни из самых значительных индикаторов уровня жизни, позволяющих определить дифференциацию доходов населения;
- средняя обеспеченность одного жителя общей жилой площадью.

III. *Состояние духовного здоровья (образ жизни)*. В этом блоке следует особо отметить показатели, характеризующие динамику духовного неблагополучия, уровень социальных аномалий (уровень преступности, самоубийства, наркомания, алкоголизм, брошенные дети), уровень безработицы и т.п.

IV. *Развитие экономики города*. Этот блок характеризуют показатели объемов производства, численности занятых в экономике города, распределения рабочей силы по отраслям экономики и т.д.

В зависимости от уровня управления показатели подразделяются на:

1. Показатели I (высшего) уровня, которые носят интегральный характер, отражают основные социально-экономические тенденции и характеризуют стратегические цели и приоритеты города.

2. Показатели II (среднего) уровня позволяют оценить выполнение основных направлений концепции социально-экономического развития города.

3. Показатели III (нижнего) уровня оценивают эффективность работы подразделений администрации по реализации мероприятий концепции и плана социально-экономического развития города [111].

Принятая в г. Вологде многоуровневая система индикаторов, с нашей точки зрения, достаточно точно отражает степень достижения стратегических целей, приоритетов и задач развития и позволяет оценить эффективность деятельности подразделений администрации в этом процессе.

2.3. Формы участия населения в выработке стратегии развития города

Особое значение в решении вопросов социально-экономического развития города имеет гласность. Изучение опыта стратегического планирования показывает, что в последние годы во всем мире все большее признание получает необходимость участия населения в управлении социально-экономическим развитием города. Особенности стратегического планирования позволяют привлекать к этому процессу широкие слои общества. Не случайно принцип общественного партнерства – один из важнейших при разработке стратегических планов. Следование этому принципу предполагает при выработке стратегии развития города активное сотрудничество местных органов власти с жителями, представителями деловых кругов, науки, общественных и политических партий и организаций и другими заинтересованными сторонами и требует организации эффективного механизма согласования интересов власти, общества и бизнеса, создания технологии их взаимодействия. Только партнерство, соблюдение баланса интересов различных слоев общества облегчит процесс реализации намеченного.

Восстановление местного самоуправления в послереформенной России началось в 1990 г. после принятия Закона «Об общих принципах местного самоуправления и местном хозяйстве СССР». Постепенно в нашем государстве начинается переход к социально-ориентированному управлению. Провозглашается главная ценность, мера всех общественных перемен – человек, повышение качества его жизни. Население обретает навыки самоуправления, все чаще предпринимаются попытки все большего привлечения широких масс к управлению на местах.

Следует заметить, что в зарубежных странах местное самоуправление является достаточно развитым институтом. Участию

граждан в управлении, гласному решению вопросов местного сообщества уделяется большое внимание. Так, среди перечня регулярно проводимых в Мюнхене общественных мероприятий по информированию граждан и их привлечению к управлению следует особо выделить [122]:

- ⇒ создание городского сайта в Интернете;
- ⇒ публикацию разрабатываемых экономических стратегий (в Мюнхене действует Экономический совет по согласованию стратегий развития экономики, который координирует интересы торгово-промышленной палаты, профсоюзов, общественных союзов, университетов; свое мнение жители города могут довести до городских властей через своих представителей в совете или через СМИ);
- ⇒ дискуссии (в том числе и через Интернет), материалы которых публикуются в местной прессе и размещаются на городском сайте;
- ⇒ городское презентационное бюро встреч по вопросам планирования – «План Трефф»;
- ⇒ многообразные мероприятия (например, мастерские идей будущего), организуемые для разных групп населения, в том числе для детей и молодежи;
- ⇒ сотрудничество городских властей со школами, молодежными и общественными организациями и т.д.

Богатый зарубежный опыт активного участия населения в вопросах развития муниципалитетов подсказывает, что важнейшее условие функционирования механизма гражданского участия в управлении и планировании городского развития – регулярное информирование местными органами власти граждан о проблемах города и действиях местной администрации по их разрешению. Принципиально важным является то, чтобы гражданам были в курсе городских дел и событий.

Несомненно, такое сотрудничество городских органов власти с жителями требует значительных затрат, в частности временных. Однако участие граждан делает процесс управления более прозрачным, позволяет использовать потенциал жителей во благо своего города, избегать возможных конфликтов. Интенсивное информирование способствует налаживанию «внутренней духовной связи жителей со своим городом» [11].

Передовыми зарубежными городами накоплен также огромный опыт участия граждан в процессе стратегического планирования и реализации намеченных целей, приоритетов и стратегий развития. Так, в Мюнхене участниками принятия важнейших стратегических решений являются работники коммунального управления, политики, инвесторы, граждане, СМИ (газеты, радио, телевидение).

К сожалению, в нашей стране опыт привлечения населения к выбору и решению стратегических проблем местного сообщества совсем незначителен. Этот факт, конечно, имеет объективные причины. Если в зарубежных городах стратегическое планирование как передовой метод управления развитием муниципалитетов и иных территорий применяется местными властями достаточно давно, имеет хорошо отлаженные механизмы взаимодействия с различными слоями общества и структурами, то российскими городами данная форма управления лишь осваивается. К сожалению, практики стратегического планирования и стратегического управления территорией зачастую отдают приоритет экономическим институтам общественного развития. Социальные институты находятся в стороне или же принимают недостаточно активное участие. Одна из причин такого положения – недостаточная информированность населения. Не случайно этому уделяется большое внимание и в научных кругах. Эта проблема рассматривалась и на семинаре «Обеспечение прав граждан на доступ информации как средство предотвращения коррупции», проходившем 19 – 20 сентября 2002 г. в Великом Новгороде. Участники семинара подчеркивали, что, хотя на практике и работают реальные механизмы информационного взаимодействия власти и населения, требуется выработка новых и систематизация существующих форм и процедур участия общественности в принятии стратегических решений, соотнесение с нормами федерального законодательства. Следовательно, российским органам власти и управления на местах необходимо более активно изучать и перенимать положительный зарубежный опыт. Только комплексный, системный подход к организации процесса стратегического планирования, соблюдение принципа партнерства власти, бизнеса и общества позволит сделать его важным и интересным для каждого жителя города [28]. При стратегическом

Возможные участники процесса стратегического планирования

Институты			
Политические	Экономические	Социальные	Духовные
Законодательная, исполнительная и судебная власть Политические партии и общественные движения Профсоюзы СМИ	Предприятия, учреждения и организации материального производства, обмена и потребления Группы корпоративных экономических интересов	Социально-демографические группы Национальные общности Граждане Семьи Классы (собственники и несобственники); Сословия	Религиозные конфессии Наука Искусство

планировании следует опираться не только на экономические, но и политические, социальные и духовные институты общества (табл. 2.4).

При организации партнерства в процессе стратегического планирования необходимо придерживаться системы демократических ценностей, как то:

1. *Открытость, прозрачность, доступность и благожелательность властей к жителям и бизнес-сообществу.* Соблюдение этого требования означает возможность для населения и предпринимателей активно участвовать в работе власти и вносить свой вклад в развитие города.

2. *Справедливость.* Этот принцип предполагает равенство всех жителей города, соблюдение законности вне зависимости от социального и экономического статуса гражданина.

3. *Эффективность.* Должны быть использованы все имеющиеся ресурсы города для эффективного производства услуг высокого качества.

4. *Преемственность поколений.*

Участие населения в работе властных органов обеспечивает соблюдение первого из названных принципов. Частный случай общественного участия в управлении – участие населения в выработке стратегического плана. Оно представляет собой двунаправленный процесс взаимодействия общества и органов власти, ответственных за создание, утверждение и исполнение стратегического плана. Общественное участие позволяет решить ряд важных для властей задач, таких, как диагностика проблем и потребностей, выявление возможных альтернативных решений, оценка возможных альтернатив.

Общественное участие в процессе разработки стратегического плана несет пользу для всех участников:

Население получает возможность непосредственного участия в процессе разработки плана, в выборе приоритетов и разработке основных мероприятий; реализует свой творческий и гражданский потенциал; контролирует деятельность властных структур.

Бизнес-сообщество (предприниматели) получает возможность лоббирования интересов; поддержки со стороны властных структур по выбранным приоритетным направлениям; контакта с деловыми партнерами и конкурентами.

Для властных структур – это механизм регулярного взаимодействия с бизнесом и общественностью (обратная связь); возможность контроля и координации действий.

Наиболее известные формы участия общественности в обсуждении стратегического плана представлены на рис. 2.8. Различают



Рис. 2.8. Классификация форм общественного участия в процессе выработки и реализации стратегического плана развития города

индивидуальные, коллективные, прямые (непосредственные) и опосредованные формы участия.

Рассмотрим некоторые из них более подробно.

Наиболее распространенными и широко применяемыми формами выявления мнения населения по отдельным вопросам стратегического характера развития города являются *интервью, анкетирование и опрос*. Различия этих форм общественного участия заключаются в методологии их проведения.

Анкетирование населения и различных целевых групп позволяет решить следующие задачи:

- определить степень привлекательности города для проживания населения и неудовлетворенности горожан различными сторонами жизни;
- выявить целевые предпочтения граждан и представителей бизнеса;
- собрать информацию по конкретным сферам разработки стратегии;
- определить характер восприятия стратегии различными категориями граждан;
- выявить степень предпочтительности города как места для размещения предприятий;
- определить характеристики инвестиционного климата города, препятствия для развития предпринимательства;
- выявить ожидания предпринимателей и т.д.

Вопросы анкеты должны отражать специфику опрашиваемых, но в то же время включать раздел, посвященный выявлению их предпочтений в отношении стратегических целей развития города и желания/нежелания принять участие в процессе разработки стратегического плана. Опросы проводятся по месту жительства, работы, учебы, отдыха и т.п. Ответить на вопросы анкеты могут и жители других городов.

В ходе *письменных обращений* граждане могут высказать свою точку зрения в развернутой форме. Все письменные обращения обрабатываются канцелярией администрации города и принимаются на контроль.

Организация *телефонных линий* с разработчиками стратегии позволит каждому жителю города получить ответ на важный для него вопрос немедленно.

В ходе *интернет-конференции* высказываются мнения по вопросам, вынесенным на обсуждение. Эта форма общественного участия представляет интерес ввиду особого контингента участвующих в ней лиц, так как это могут быть не только жители данного города, но и других городов и даже стран.

Обсуждения на страницах СМИ могут касаться содержания стратегического плана, механизма его реализации, взаимодействия местных органов власти с государственной властью и других вопросов. В публикациях вероятны диаметрально противоположные точки зрения, что может вызвать дискуссию, которая укажет на верное решение проблемы.

Задачей *теле- и радиопередач «Горячая линия»* является привлечение к процессу создания и реализации стратегического плана широких масс населения, популяризация стратегии и налаживание диалога между жителями города и ее разработчиками. В рамках этой формы участия могут проводиться тематические циклы передач по отдельным вопросам стратегического характера.

Создание *фокус-групп*, а также проведение *экспертных опросов* позволяет выявить мнение компетентных экспертов на основании их знаний и предшествующего опыта. Это позволит углубить или расширить исследуемый вопрос, а в некоторых случаях полностью изменить. Применение этих форм участия населения позволяет обобщить опыт и творческий потенциал различных людей для решения общих проблем и достижения общих целей, – вовлечь участников как одну команду в разработку конкретных реализуемых предложений, нацеленных на решение проблемы. Таким образом, в группе налаживается открытый обмен мнениями, критика и оценка, развивается и постепенно материализуется творческая инициатива, что в кратчайшие сроки может привести к неожиданным и очень ценным результатам.

В ходе разработки стратегического плана может быть сформирована *рабочая группа* по его изменению и корректировке из специалистов администрации города, ответственных за разработку стратегического плана, представителей городской Думы, бизнес-сообщества, науки, образования. В нее могут быть включены наиболее активные представители общественности. Разработчиками стратегического документа принимается окончательное решение о внесении изменений и дополнений в план с учетом вынесенного рабочей группой экспертного заключения.

Вовлечение жителей города, деловых кругов, организаций в процесс разработки и реализации стратегического плана может осуществляться и за счет проведения *специализированных семинаров*. Каждый семинар может иметь общую информационную составляющую (в форме лекции раскрывать теоретические аспекты создания стратегического плана, обосновывать его необходимость, основные положения, ход реализации), а также подробное обсуждение вопросов, представляющих особый интерес. В итоге семинарского занятия каждой целевой группой вырабатывается согласованное видение проблемы, стратегия достижения цели, методы решения поставленной задачи.

На *публичных слушаниях* могут обсуждаться важные для жителей города вопросы стратегического характера. Тематика, время и место проведения публичных слушаний объявляются заранее. Все желающие могут принимать участие в обсуждении, чтобы уточнить намерения органов власти и управления и высказать свое мнение.

Интернет-страница, посвященная стратегическому плану развития города, может состоять из следующих компонентов:

- материалов о стратегическом плане, опубликованных в СМИ;
- дискуссионных страниц, где можно получить ответ на интересующий вопрос, высказать свое мнение по поводу публикаций, телепередач, семинаров и др., а также обсудить специальные вопросы;
- календаря событий, в котором будет отражаться информация о проведенных и планируемых мероприятиях;
- электронных анкет.

Интернет-страница представляется нам как зеркало событий и мероприятий: она может объединять информацию о всех публикациях, семинарах и т.д.

Одной из форм согласования стратегических целей и направлений развития города с потребностями жителей является организация *городской конференции*. Механизм ее проведения следующий:

I этап. Пленарное заседание, в ходе которого участников вводят в суть проблемы, обосновывают необходимость разработки

стратегического документа.

II этап. Заседания по секциям, в которых происходит обсуждение локальных целей развития города, основных моментов стратегического плана.

III этап. Подведение итогов конференции, вынесение резолюции.

Следует остановиться еще на одной форме участия населения в разработке целей и стратегий развития города – *экспертизе*. Это обеспечивается как путем непосредственного участия экспертов в разработке стратегических направлений, так и при проведении экспертизы уже выбранных направлений [75].

Формы участия населения города в процессе создания и реализации стратегического плана не ограничиваются перечисленными выше. Каждый город вправе выбирать, использовать те или иные уже известные механизмы вовлечения населения или придумывать новые. Все зависит от конкретных условий, в частности от желания администрации города, готовности и активности горожан. Однако привлечение населения к разработке стратегических планов позволяет сделать процесс более открытым, дает возможность всем общественным силам, представителям различных городских структур принимать участие в выборе стратегических решений и их реализации.

Приведем несколько примеров успешного взаимодействия разработчиков стратегии развития города с городским сообществом.

В ходе реализации «Программы развития города Обнинска в качестве наукограда» использовались различные формы участия населения: публикации в газетах, радиопередачи, тематические семинары, интернет-страница на сайте администрации города, рабочая группа, сформированная для рассмотрения предложений и корректировки Программы развития города [102].

Разработка стратегического плана развития города Ижевска сопровождалась проведением социологических опросов, пресс-конференций, передач на городском радио и телевизионных каналах, публикацией информации в местных газетах и размещением ее в Интернете; кроме того, были сформированы рабочие группы по выработке локальных целей, состоялась городская конференция.

Тематические разделы Стратегического плана развития Санкт-Петербурга рассматривались на заседаниях рабочих групп. Изучение молодежью города основных целей и направлений плана происходит в рамках специальной учебной программы «Стратегия развития города в жизненных планах молодого петербуржца», которая реализуется с 1998 г. в 10–11 классах многих школ города [76].

Определенный опыт работы с населением города, изучения его мнения по широкому спектру вопросов и использования полученных данных в принятии управленческих решений, в том числе и при планировании социально-экономического развития города, накоплен и в Вологде. Наиболее распространенными формами учета мнения вологжан являются:

1. Экспертиза разрабатываемых программно-плановых документов. К ее проведению привлекаются достаточно широкие круги общественности, представители бизнеса, науки, учебных заведений.

2. Изучение мнения населения города по волнующим вопросам путем обобщения письменных и устных обращений граждан в администрацию города.

3. Мониторинг общественного мнения. Вологодский научно-координационный центр по договору с администрацией города проводит регулярные опросы населения по изучению:

- общественного мнения (опрос проводится с 1995 г. один раз в 2 месяца);
- условий проживания в городе (анкетный опрос населения города проводится с 1996 г. один раз в 2 года);
- телефонные опросы населения по наиболее волнующим проблемам.

В результате проводимых опросов городские органы власти имеют достаточно полную базу данных по широкому кругу вопросов:

- ⇒ удовлетворенность населения условиями жизни;
- ⇒ комфортность и безопасность проживания;
- ⇒ уровень доверия к местным органам власти;
- ⇒ обеспеченность населения социально-культурной инфраструктурой;
- ⇒ качество предоставляемых услуг, в том числе коммунальных;
- ⇒ удовлетворенность работой обслуживающих организаций.

Кроме того, в городе организованы и действуют девять комитетов территориального общественного самоуправления (КТОС), посредством которых жители могут довести свое мнение до властных структур города.

Готовность вологжан принимать участие в выработке стратегических решений, их мнение о необходимости разработки долгосрочного плана социально-экономического развития г. Вологды и о возможных формах участия в этом процессе характеризуются результатами опроса, проведенного в марте – апреле 2003 г. ВНКЦ ЦЭМИ РАН [63].

Более половины всех опрошенных (55%) считают необходимым разработку долгосрочного плана развития города. При этом на вопрос о том, кто должен осуществлять разработку долгосрочного плана развития города Вологды, 60,8% респондентов назвали администрацию города; 47,3% считают, что стратегический план должен разрабатываться совместными усилиями власти, науки и общественности; 43,2% полагают, что разработка плана развития города – прерогатива администрации области (рис. 2.9).

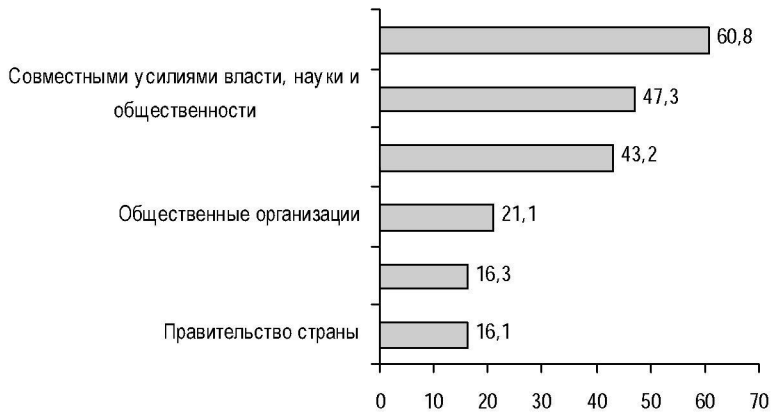


Рис. 2.9. Распределение ответов на вопрос анкеты: «Кто должен осуществлять разработку долгосрочного плана развития города Вологды?»

Вместе с тем при выборе стратегий долгосрочного развития города следует учитывать мнение широкого круга лиц, и в первую очередь населения (так считают около трех четвертых опрошенных). Немаловажное значение имеет мнение научных (53%), общественных (50,6%) организаций, представителей властных структур (48,8%) и бизнеса (34,1%), а также политических партий (16,1%).

Около половины всех опрошенных (48,5%) выразили желание принять участие в обсуждении актуальных вопросов долгосрочного развития города. Наиболее приемлемые формы выражения мнения вологжан по этим вопросам представлены в таблице 2.5.

Таблица 2.5

Как население может выразить свое мнение по наиболее актуальным вопросам долгосрочного развития города

Форма участия населения	Высказались за эту форму участия, % от числа опрошенных*
В обсуждении на страницах газет и журналов	56,6
По телефонам «горячей линии»	55,9
В социологических опросах	55,2
В работе «открытой студии» на телевидении и радио	51,6
В заседаниях рабочей группы	27,1
В общегородской конференции	23,4
В других формах	1,1

* Респонденты могли выбрать не один ответ.

Более 20% респондентов готовы участвовать в обсуждении, в том числе на страницах СМИ, разработанных документов; 2,7% хотели бы выступить в качестве эксперта разработанного плана, а 6,8% могли бы принять участие в заседаниях рабочей группы по разработке долгосрочного плана развития города.

Наличие желания вологжан участвовать в стратегическом планировании городского развития подтверждает и тот факт, что 69% опрошенных высказались за необходимость обсуждения разработанных вариантов стратегий. Только 9,7% считают обсуждение ненужным. По мнению вологжан, лучше всего дискуссию организовать на страницах газет, на предприятиях и в организациях, на собраниях в жилищных комитетах, в учебных заведениях (рис. 2.10).

Следует заметить, что вологжане высказывают свое мнение о необходимости публикации разработанного долгосрочного плана развития города в общедоступных газетах и журналах (54,4%), в бесплатных рекламных газетах (39,2%), в специальном сборнике (11,8%), в Интернете (10,7%). Следовательно, население поддерживает разработку долгосрочного плана развития города и готово участвовать в этом процессе.

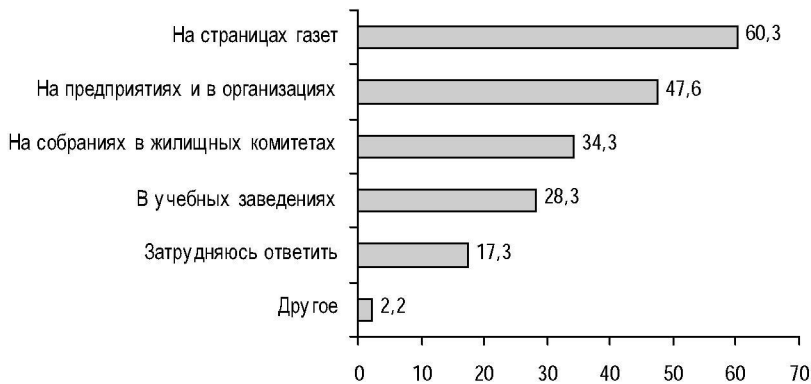


Рис. 2.10. Распределение ответов респондентов о месте организации дискуссии по обсуждению вариантов стратегий развития города (в % от числа опрошенных)

На наш взгляд, при принятии стратегических решений система взаимодействия всех заинтересованных сторон может быть представлена схемой, изображенной на рисунке 2.11. Все участники процесса зависят друг от друга, и ни один из них не может объявить предлагаемое решение или свое видение какой-либо проблемы единственно правильным и официальным.

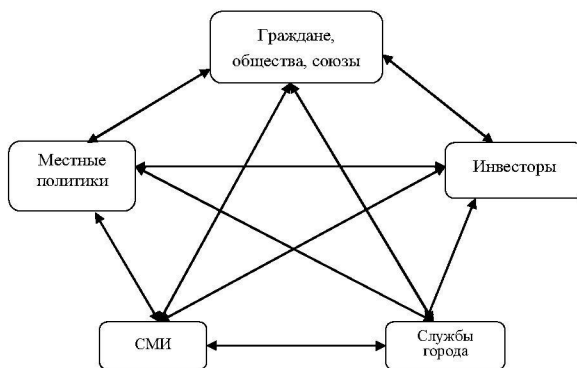


Рис. 2.11. Схема взаимодействия участников принятия решений в г. Вологде

Таким образом, и российские города имеют некоторый опыт участия общественности в выработке стратегии развития. Использование потенциала населения может позволить администрации значительно повысить эффективность работы по стратегическому планированию в городе в целом и получить дополнительную поддержку со стороны граждан. Без консолидации общества, формируемой в результате гражданского участия, реализация многих стратегических целей и приоритетов может быть очень затруднительной и неэффективной.

ГЛАВА 3

МЕТОДЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНА

3.1. Оценка и выбор эффективных механизмов реализации стратегических планов

Обоснованием стратегических направлений процесс стратегического планирования развития города не заканчивается. Уже на этапе разработки плана возникает проблема практической реализации намеченного. Действительно, не очертив, хотя бы эскизно, контур механизма выполнения стратегического замысла, можно получить документ, в котором стратегические цели и приоритеты развития так и останутся просто бумагой, «мертвым капиталом». «Можно получить документ, существование которого не даст реального импульса к решению широкого круга существующих и прогнозируемых городских проблем» [95]. Практика показывает, что встречаются ситуации, когда разработанные стратегические программные документы остаются лишь мечтой. Не только и не столько отсутствие финансовых ресурсов, сколько недостаток знаний о том, как можно эффективно организовать работу по реализации программы развития становится основной проблемой на этапе ее осуществления [56]. Следовательно, выбор механизма реализации намеченных целей и приоритетов развития города является важнейшей задачей.

Трудность реализации связана с тем, что, определяя ориентиры развития и общие пути их достижения, основная задача разработчиков документа – донести идею и содержание плана как внутренних, так и внешних агентов социально-экономического развития территории, а также предложить основные направления его реализации. Следовательно, реализация документа стратегического характера должна предусматривать следующее: разработку тактики реализации; выработку определенной политики; разработку процедуры; определение правил для решения конкретных ситуаций; формирование бюджета; процедуру управления.

Такая постановка вопроса требует создания и эффективного функционирования механизма реализации, который обеспечил бы увязку стратегических целей и текущей деятельности.

При этом под механизмом реализации понимается совокупность принципов, форм, методов и инструментов целенаправленного управленческого воздействия на процесс социально-экономического развития муниципалитета в целях реализации стратегического выбора.

Среди методологических аспектов создания механизма реализации стратегических целей и приоритетов развития особое место занимают принципы реализации:

- сочетание долгосрочного видения и конкретности тактических целей и оперативных действий, проявляющихся в реализации конкретных проектов;
- демократичность, требующая гласности и открытости хода и результатов работы по формированию перспективного плана социально-экономического развития;
- партнерство, в соответствии с которым муниципальные власти, предпринимательские структуры, общественные организации, население принимают на себя определенные обязательства по реализации намеченного;
- баланс интересов различных слоев населения, хозяйствующих субъектов всех форм собственности, субъектов, участвующих в реализации стратегического выбора;
- непрерывность, означающая необходимость организации регулярного мониторинга ее выполнения, оценки хода реализации и своевременной корректировки намеченного [106].

Успех реализации во многом зависит от эффективной организации управления и требует соответствующего обеспечения, в частности: организационного, нормативно-правового, ресурсного, информационного, социально-психологического и кадрового.

Ведущая и решающая роль в процессе реализации стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, бесспорно, принадлежит органам власти и управления муниципалитета. Именно они выступают инициаторами разработки подобного документа, организаторами его реализации и активными соисполнителями большинства проектов и программ [38, 31, 37, 41, 46, 47, 56].

Эффективность реализации стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития города в определяющей степени зависит от выбранной системы управления,

т.е. инструментария, посредством которого исполнительные органы власти на местах будут пытаться реализовывать намеченное. Анализ отечественного и зарубежного опыта позволяет утверждать, что в качестве таковых следует рассматривать:

1. Организацию индикативного планирования.
2. Разработку целевых программ развития.
3. Муниципальный социально-экономический мониторинг.
4. Расширение возможностей бюджетного механизма.
5. Организацию маркетинговой деятельности.
6. Организацию эффективного взаимодействия со всеми заинтересованными структурами и слоями населения на территории муниципалитета.

В администрации г. Вологды в качестве важнейшего механизма реализации основных направлений концепции социально-экономического развития города используется предложенная ВНКЦ ЦЭМИ РАН система непрерывного планирования, органично сочетающая элементы тактического (среднесрочного) и оперативного планирования [106].

Суть данного подхода заключается в разработке плана (комплексной программы) социально-экономического развития города на 4 года. При этом первый год рассматривается детально, с месячной (квартальной) разбивкой мероприятий и планируемых показателей, второй год – более укрупненно, с полугодовой разбивкой мероприятий и показателей, третий и четвертый годы – в годовых параметрах. При подготовке плана на очередной год подразделения администрации уточняют мероприятия на три ранее рассмотренных года и дополняют их мероприятиями на четвертый год. Тем самым обеспечивается непрерывность и преемственность планирования и управления реализацией концепции (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Схема непрерывного четырехлетнего планирования

Год разработки плана	Планируемый год					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2003	1-й год	2-й год	3-й год	4-й год		
2004		1-й год	2-й год	3-й год	4-й год	
2005			1-й год	2-й год	3-й год	4-й год

Таким образом, оперативное управление осуществляется с учетом сформированной стратегии развития. Необходимым условием эффективности процесса развития является согласованная и целенаправленная деятельность всех субъектов управления, при этом организационная и координационная функции принадлежат органам местного самоуправления.

Следует заметить, что по предложенной ВНКЦ ЦЭМИ РАН методике с 2000 г. администрация г. Вологды разрабатывает Программу социально-экономического развития города на среднесрочный период.

Другим механизмом реализации стратегического плана развития территории, с нашей точки зрения, следует рассматривать регулярно проводимый муниципальный социально-экономический мониторинг. Его роль в управлении социально-экономическими процессами города трудно переоценить. При этом под муниципальным социально-экономическим мониторингом понимается специально организованная и постоянно действующая система наблюдения, сбора, оценки и распространения информации, диагностики экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории города, анализа тенденций развития и остроты проблем, а также подготовки рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений [111].

Направления мониторинга социально-экономического развития Вологды (см. цветную вклейку, рис. 3.1) [64] выбраны исходя из основной цели развития города, в соответствии с которой осуществляется мониторинг качества жизни населения, включающий в себя мониторинг здоровья, мониторинг уровня жизни и мониторинг образа жизни населения.

Основа улучшения качества жизни населения – экономика; ее устойчивое развитие, эффективность функционирования хозяйственного комплекса муниципального образования и увеличение на этой основе доходов муниципального бюджета служат необходимым условием решения многообразных социальных, экологических и других проблем. Поэтому следующим направлением муниципального социально-экономического мониторинга было выбрано развитие экономики города. В рамках этого направления важно оценивать экономическую ситуацию, своевре-

менно обнаруживать возникающие диспропорции, разрабатывать меры по стабилизации и развитию хозяйственного комплекса, социальной защите населения.

Поскольку выбор направлений и форм развития муниципальных образований возможен лишь при наличии определенного потенциала, мониторинг социально-экономического потенциала является важнейшим направлением, предполагающим оценку величины потенциала и эффективности его использования. Осуществление мониторинга по этому направлению предполагает выделение из суммарного потенциала группы базовых ресурсных потенциалов (природно-ресурсный, экономико-географический, демографический и др.) и блока обеспечивающих потенциалов (производственный, бюджетный, инновационный и др.).

Широкое применение в качестве механизма реализации стратегических направлений развития муниципальных образований, как показывает практика, находят **целевые программы и проекты**. При этом целевая программа определяется как комплекс экономических, организационно-хозяйственных, административных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области социально-экономического развития муниципального образования, который увязан по ресурсам, источникам, ожидаемым результатам и срокам исполнения. Программы могут быть краткосрочными (на срок до двух лет) и долгосрочными (на срок более двух лет). Финансирование муниципальных программ осуществляется обычно за счет средств местного бюджета. Однако могут быть использованы и привлеченные средства.

Разработка целевых программ развития, как важнейшего механизма реализации стратегических направлений развития города, находит свое применение и в Вологде. В 2001 г. с участием представителей ВНКЦ ЦЭМИ РАН были разработаны программы стабилизации и развития предприятий машиностроения, легкой и лесной промышленности города на период до 2005 г. В 2003 г. разработана Программа развития малого предпринимательства. В перспективе планируется разработать программы развития других отраслей экономики города. В то же время в городе реализуется и ряд социальных программ. Однако в последнее время принимается все больше программ, имеющих межотраслевой комплексный характер.

Однако использование программно-целевого метода управления сопровождается рядом проблем. Во-первых, наблюдения показывают, что разработка и реализация отдельных целевых программ и проектов в российских городах происходят обычно без связи со стратегическими целями. Тем более влияние их друг на друга и приоритетность той или иной программы не оцениваются вовсе. Во-вторых, целевые программы, инициируемые различными структурами местной администрации, как правило, зависят от интересов их разработчиков и принимаются к реализации в зависимости от степени их лоббирования. Следовательно, процесс принятия решений происходит или на основе личной инициативы руководителей структурных подразделений администрации, или под влиянием заинтересованных структур. А это, в свою очередь, приводит к серьезному несоответствию между долгосрочными целями развития города и мерами по их достижению. В-третьих, органы власти и управления на местах недостаточно взаимодействуют с некоммерческими организациями, в том числе в вопросах реализации муниципальных программ.

Для решения этих проблем, связанных с выбором приоритетных программ и ростом активности некоммерческих организаций во взаимодействии с сектором власти, необходимо:

- определить более четкие критерии отбора целевых программ;
- производить распределение бюджетных средств на финансирование программ на основе открытых публичных конкурсов;
- организовать экспертный совет для отбора целевых программ;
- создать конкретные формы участия некоммерческих организаций в разработке и реализации муниципальных целевых социальных программ.

Учитывая, что оценка и отбор программ, проектов и мероприятий, планируемых в целях долгосрочного городского развития, является завершающим этапом разработки стратегического плана города и что от качественного выполнения работ на этом этапе зависит дальнейшая реализуемость плана, рассмотрим эту проблему более подробно.

Итак, оценка эффективности программ и проектов имеет своей целью обоснование их включения в комплекс мероприятий

стратегического плана, а также определение степени достижения поставленных целей развития территории в ходе реализации стратегического плана. Причем оценка должна вестись не только по экономическим показателям, как это делается при бизнес-планировании инвестиционных проектов, но и по социальным критериям, поскольку городская власть в силу своей роли как представителя всего населения не может реализовать проекты, которые приносят только экономический эффект и доходы в бюджет. Поэтому оценка целевых программ, проектов и мероприятий развития территории является специфичной и отличается от подобной оценки экономических бизнес-планов. В связи с этим одной из актуальных проблем в теории стратегического планирования выступает комплексная оценка целевых программ и проектов, направленных на реализацию выбранных приоритетов и целей городского развития. Проблема совершенствования методологии разработки целевых программ и повышения эффективности их реализации является острой и на федеральном уровне управления [118].

Интересную, на наш взгляд, систему критериев оценки программ и проектов развития города предлагают исследователи Института «Евроград» (г. Санкт-Петербург) [122]. В качестве критериальных признаков ими рассматриваются целенаправленность, реализуемость и эффективность. Рассмотрим сущность выбранных критериальных признаков и критерии оценки (см. цветную вклейку, рис. 3.2).

Под *целенаправленностью* программ и проектов понимается их соответствие достижению приоритетных целей, задач и стратегических направлений развития города.

Целенаправленность оценивается такими критериями, как:

- соответствие главной цели и подцелям стратегического плана;
- соответствие стратегическим направлениям;
- соответствие задачам стратегического плана.

По мнению авторов, в идеальном случае проект или программа должны существенно содействовать достижению трех или более задач стратегического плана, соответствовать одной из подцелей главной цели и хотя бы одному из стратегических направлений. Если же предлагаемая программа не взаимосвязана с задачами стратегического плана, не способствует реализации

ни одного направления и не содействует достижению ни одной из подцелей главной цели стратегического плана, то такая программа не соответствует критериальному признаку целесообразности и заведомо должна быть исключена [122].

Второй критериальный признак – *реализуемость*. Реализуемость программ и проектов представляет собой критерии, которые позволяют оценить возможность выполнения намечаемых программ и планов, а также выявить препятствия, мешающие их реализации.

Реализуемость программ и проектов зависит от таких параметров:

- финансовый потенциал города;
- степень заинтересованности участников финансирования программы или проекта;
- технологические, организационно-кадровые, юридические препятствия, финансовые риски;
- административная и общественная поддержка.

Остановимся на каждой критерии более подробно.

Следует заметить, что финансовый потенциал города – важнейший параметр, определяющий реализуемость программы или проекта. Здесь возможны три случая обеспечения реализуемости. Во-первых, финансовые возможности города имеют достаточный потенциал для реализации. Во-вторых, реализация программы потребует поиска новых, нетрадиционных путей изыскания ресурсов. В-третьих, она может оказаться весьма проблематичной, потребовать отмены или приостановки других мероприятий. В этом случае программа, скорее всего, должна быть отменена.

Огромное влияние на реализуемость оказывает такой параметр, как степень заинтересованности участников финансирования программы или проекта. В разрабатываемых программах и проектах, в идеальном случае, должны быть заинтересованы жители, а представительный орган власти города предусматривает в бюджете соответствующую статью. Если же в бюджете средств на реализацию намеченного не предусмотрено, то возможна поддержка программы вышестоящими органами власти или частными инвесторами.

Другим важным критерием оценки является наличие или отсутствие технологических, организационно-кадровых, юриди-

ческих препятствий и финансовых рисков. Программа будет практически нереализуемой, если она затруднена длительными и запутанными юридическими согласованиями, требует поиска новых технологических решений и подготовки новых кадров, а также предполагает большие капиталовложения и риски значительных финансовых потерь в случае своей нежизнеспособности.

Очень важна в современных условиях развития города общественная или административная поддержка разрабатываемых программ и проектов. Отсутствие поддержки со стороны работников администрации, субъектов хозяйствования, общественности и других целевых групп, а также понимания ими важности той или иной программы – непреодолимое препятствие на пути ее реализации. Однако положительные результаты может принести разъяснительная и организационная работа со всеми сторонами процесса.

Эффективность – третий критериальный признак. Эффективность программ и проектов показывает степень их влияния друг на друга при достижении мультипликативного эффекта и отражает ожидания различных социальных слоев и групп.

Для оценки эффективности авторы данной методики предлагают следующие критерии:

- ⇒ дифференциальная эффективность;
- ⇒ мультипликативный эффект;
- ⇒ продолжительность реализации.

Под дифференциальной эффективностью понимается то, насколько соотношение затрат и результатов превосходит существующее представление и нормативы общественного благосостояния. Если на программу или проект требуются значительные затраты, а результат оказывается ниже нормативов качества жизни, то такая программа или проект не могут быть приняты к реализации.

Мультипликативный эффект предусматривает взаимное влияние программ и проектов друг на друга с целью достижения больших результатов, чем при реализации каждой программы в отдельности, а также усиление в несколько раз конечного эффекта без дополнительных затрат – за счет синергии¹. В то же время

¹ Под синергией в данном случае понимается существенное увеличение эффективности, образовавшейся в результате реализации нескольких программ, проектов, по сравнению с суммарной эффективностью каждой программы и проекта.

мультипликативный эффект отсутствует, если реализация программы позволяет решить только одну острую проблему или одну задачу. Тем не менее такая программа может иметь место. Огромное влияние на эффективность оказывает продолжительность реализации программы. Программа является наиболее эффективной, если ее результаты могут быть получены уже в ближайшие годы.

Конечно, оценка целевых программ и проектов по предлагаемой системе критериев в определенной мере субъективна. Поэтому для повышения объективности выбора необходима экспертиза программ, направленных на реализацию стратегического плана развития. Программы и проекты, получившие наивысшие баллы экспертов, могут быть рекомендованы к реализации. Программы, имеющие наихудшие оценки экспертов, требуют дополнительной аналитической экспертизы, в результате которой программа должна быть либо полностью отвергнута, либо пересмотрена и доработана.

Следует отметить, что администрация г. Вологды практикует проведение экспертизы разрабатываемых программно-плановых документов. В качестве экспертов выступают представители различных структур – как научных, так и предпринимательских.

Одной из сложных задач при разработке и реализации целевых программ является прогнозирование результатов, оценка и анализ их эффективности. Для определения лучшего варианта муниципальные органы власти и управления могут воспользоваться программным анализом разработанных целевых программ (табл. 3.2) [17]. В основе анализа лежит сопоставление предполагаемых затрат с ожидаемыми результатами альтернативных вариантов реализации анализируемой программы.

Таблица 3.2

Характеристика альтернативных вариантов по целевой программе

№ п/п	Вариант	Решаемая проблема	Цели, задачи	Мероприятия	Сроки реализации	Участники	Численность клиентной группы, чел.
1	2	3	4	5	6	7	8

Эффективность выполнения программы рассматривается как отношение предполагаемого эффекта от выполнения программы к объему финансирования программы из бюджета муниципалитета (табл. 3.3).

Таблица 3.3

**Эффективность вариантов целевых программ
(наименование программы)**

№ п/п	Вариант целевой программы	Объем финансирования на весь период действия	Объем финансирования на ____ г., тыс. руб.			Результаты выполнения		
			Объем бюджетного финансирования	Объем внебюджетных средств	Внебюджетные средства	Предполагаемый эффект от выполнения программы за весь период действия	Эффективность выполнения программы	
1	2	3	4	5	6	в нат. выраж.	в ден. выраж.	Гр.8/(гр.4–гр.5)

При формировании перечня целевых программ на следующий год рассматривается вся совокупность целевых программ в целом и вносятся предложения по их корректировке, направленные на достижение максимальной результативности всего комплекса программ, более широкого применения межведомственных программ (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Результаты анализа проектов целевых программ

№ программы	Сроки реализации	Затраты на выполнение			Ожидаемые результаты		Предварительный коэффициент приоритетности	Рейтинг экспертной оценки значимости программы	Окончательный коэффициент приоритетности
		Всего	Местный бюджет	Прочие источники	Численность клиентной группы, чел.	Прогнозная стоимость эффекта, тыс. руб.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

На основе представленных материалов готовится заключение о целесообразности разработки целевых программ и выбора лучшего варианта. Преимущество получает тот вариант, который наиболее полно отвечает указанным выше критериям.

По результатам независимой экспертизы проектов программ готовится заключение, которое передается в представительный орган местного самоуправления для утверждения разработанных проектов целевых программ, объемов финансирования, сроков и порядка отчетности о ходе реализации намеченного.

Процесс реализации стратегического планирования во многом зависит и от организационной стороны этого дела, которая включает в себя проверку структуры управления всей организации с целью выяснения, способствует ли она достижению поставленных целей.

В заключение следует кратко остановиться еще на одном аспекте – правовом. Правовой аспект механизма реализации намеченного является также очень важным. Принятие на местном уровне нормативных актов, регламентирующих работы по формированию и реализации концепций, планов и программ социально-экономического развития города, организации муниципального мониторинга, создаст правовую базу функционирования механизма реализации документов, раскрывающих стратегию развития города. А это, несомненно, будет способствовать реализуемости стратегического плана.

3.2. Взаимодействие органов власти и хозяйствующих субъектов в реализации городских проектов и программ

Переход к рыночным отношениям изменил форму контактов городских органов власти с представителями хозяйствующих субъектов: централизованное руководство сменили взаимоотношения, основанные на партнерстве.

В новых экономических условиях городским муниципальным образованиям свойственно:

- расширение самостоятельности;
- отказ от командной системы управления;
- изменение взаимоотношений города и государства;
- новые закономерности формирования и эволюции экономических структур на территории города.

Вместе с тем с увеличением реальной самостоятельности все большая ответственность за результаты социально-экономического развития ложится на плечи местных властей, включая задачи ослабления негативных последствий экономических и политических реформ для населения. Однако расширение прав местного самоуправления способствует усилению ответственности местных властей за судьбу города, благосостояние населения, сохранение и развитие производства [91, 99].

Самостоятельность местного самоуправления определяется наличием собственных ресурсов для развития. Важным источником обеспечения жизнедеятельности муниципалитета является собственная хозяйственная деятельность. Но изменения сложившихся отношений собственности привели к формированию многоукладной экономики города. На 1 января 2004 г. большая часть (79,5%) предприятий и организаций г. Вологды были частными. В государственной и муниципальной собственности находилось 3,9 и 3,4% объектов соответственно. Собственность 5% предприятий и организаций – смешанная. Незначительное количество предприятий (1,5%) – собственность иностранных юридических лиц и граждан или совместная с российским и иностранным участием (табл. 3.5) [42]. Широкое развитие получило индивидуальное предпринимательство. В 2001 г. в городе зарегистрировано 25,5 тысячи индивидуальных предпринимателя [67].

Таблица 3.5

Распределение хозяйствующих субъектов г. Вологды по формам собственности (на 01.01.2004 г.) [42]

Хозяйствующие субъекты	Единиц	В % к итогу
Всего	10 386	100
В т. ч. по формам собственности:		
– государственная	410	3,9
– муниципальная	348	3,4
– частная	8 239	79,5
– иностранная и совместная российская и иностранная собственность	159	1,5

На начало 2001 г. в реестре муниципальной собственности зарегистрировано 248 субъектов, в том числе 78 муниципальных предприятий и 170 учреждений. За год их число увеличилось до 333. Однако это составляло менее 4% от общего числа предприятий, организаций и учреждений города. Рост числа предприятий и учреждений муниципальной формы собственности происходил главным образом за счет учреждений (начальных и средних общеобразовательных школ и детских садов) [табл. 3.6].

Анализ форм управления имуществом г. Вологды позволяет заметить, что, по данным на 01.01.2000 г., муниципальным имуществом пользовалось 81 юридическое лицо, в том числе 25 предприятий торговли и общественного питания (30,8%), 22 органи-

Таблица 3.6

Структура муниципальных предприятий и учреждений

Субъекты муниципальной собственности	Число предприятий по годам, ед.				Общая структура, %		Структура по группам, %	
	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	1998г.	2001г.	1998г.	2001г.
Предприятия, всего	80	81	80	78	53,1	31,5	100	100
в том числе								
- торговля (без аптек)	23	23	20	17	15,2	6,9	28,8	21,8
- бытовое обслуживание	10	10	10	10	6,6	4	12,5	12,8
- ЖКХ	13	13	13	13	8,6	5,2	16,3	16,7
- аптеки	19	19	21	21	12,6	8,5	23,8	26,7
- прочие	15	14	15	17	9,9	6,9	18,8	21,8
Учреждения, всего	71	150	165	170	47	68,5	100	100
в том числе - культуры	3	10	11	12	2	4,8	4,2	7,1
- образования	45	117	127	130	29,8	52,4	63,4	76,5
из них								
▪ нач. и ср. общеобразовательные школы	16	37	40	41	10,6	16,5	22,5	24,1
▪ муниц. учреждения дополнительного образования	5	7	8	9	3,3	3,6	7	5,3
▪ ясли-сады и детские сады	19	67	69	69	12,6	27,8	26,8	40,6
- здравоохранения	19	19	20	20	12,6	8,1	26,8	11,8
- физкультуры	1	1	4	3	0,7	1,2	1,4	1,8
- соц. обеспечения	3	3	3	3	2	1,2	4,2	1,8
- прочие	0	0	0	2	0	0,8	0	1,2
Всего предприятий и учреждений	151	231	245	248	100	100	-	-

зации здравоохранения и социального обеспечения (27,2%), 14 предприятий жилищно-коммунального хозяйства (17,3%), 2 предприятия общественного транспорта (2,5%) и 4 организации (4,9%), связанные с общей коммерческой деятельностью по обеспечению функционирования рынка и операциями с недвижимым имуществом.

Итак, в собственности города находятся в основном низкодоходные, убыточные предприятия – затратный жилищный фонд и объекты социальной сферы, т.е. предприятия и учреждения, обслуживающие нужды населения. Финансово-кредитных и страховых предприятий, находящихся в собственности города, нет.

На наш взгляд, Вологда не является исключением. Аналогичную картину можно наблюдать практически во всех городах страны, вероятно, кроме городов федерального подчинения – Москвы и Санкт-Петербурга.

Между тем существуют области жизнедеятельности города, развитие которых – компетенция и ответственность органов местного самоуправления. Это большая часть учреждений образования, здравоохранения, культуры, благоустройство территории, коммунальное хозяйство и ряд других. Так как основным источником их финансирования является местный бюджет, органы местного самоуправления вынуждены искать пути пополнения городского бюджета, используя для этих целей различные методы воздействия на те или иные хозяйствующие субъекты в зависимости от форм собственности и ведомственной подчиненности [95].

В этих условиях решение большинства вопросов городского развития зависит от эффективности местной экономики, успехов органов власти и управления города в повышении ее эффективности путем улучшения ведения городского хозяйства, привлечения хозяйствующих субъектов иной формы собственности к решению проблем городского развития и увеличения на этой основе бюджетных и внебюджетных доходов города [38, 52, 108, 111].

Российские исследователи в области муниципального управления – А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков рассматривают два направления взаимодействия органов местного самоуправления с субъектами хозяйствования – властное и экономическое (рис. 3.3). По отношению к муниципальным предприятиям и организациям органы местного самоуправления выступают и как собственник, и как власть. Местные власти определяют

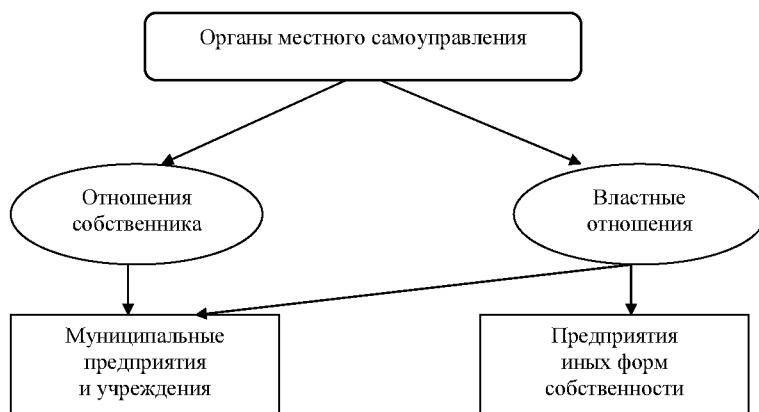


Рис. 3.3. Соотношение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений

политику развития этих предприятий. Право на регулирование хозяйственной деятельности предприятий и учреждений иной формы собственности регламентируется законодательством [17]. Взаимоотношения с этими хозяйствующими субъектами строятся на основе партнерства, с учетом интересов сторон, путем нахождения точек соприкосновения, а также расширения их общественных функций и вовлечения в процесс социально-экономического развития муниципального образования.

Следовательно, муниципальным органам власти требуются иные методы управления социально-экономическими процессами, учитывающие местные возможности. При этом сущность управления состоит в целенаправленном воздействии органов местного самоуправления на все субъекты хозяйствования, расположенные на территории муниципального образования, преимущественно на договорной основе партнеров в интересах повышения качества жизни населения [43, 87, 88, 95, 99, 122].

Организуя управление развитием территории и вовлекая в этот процесс хозяйствующие субъекты всех форм собственности, органам местного самоуправления необходимо исходить прежде всего из функций и целей предприятий и организаций.

Хозяйствующие субъекты, располагая определенным объемом экономических ресурсов, осуществляют их эффективное комбинирование и выбор сферы деятельности для достижения своих целей и получения максимально возможной прибыли.

Кроме того, хозяйствующие субъекты заинтересованы в использовании экономического (финансового, научно-технического, информационного) и политического потенциала, которым располагают органы власти. Поэтому в задачи местных органов власти и управления и входит поиск точек соприкосновения с хозяйствующими субъектами, расширение их неявных функций в интересах развития территории.

Таким образом, содержание процесса взаимодействия заключается в выработке механизмов функционирования и развития, отборе наиболее приемлемых форм и методов этого взаимодействия, конкретных технологий их реализации. При этом основными принципами взаимодействия хозяйствующих субъектов и местных органов власти, по нашему мнению, должны стать следующие:

1. Обеспечение консенсуса экономических интересов взаимодействующих сторон.
2. Легитимность субъектов взаимодействия.
3. Обоюдная морально-этическая, административная и судебная ответственность.
4. Наличие обоюдного мотивационного механизма взаимодействия.
5. Эффективное использование имеющихся ресурсов в целях устойчивого роста экономики и социального развития города.
6. Сбалансированность действия механизмов рыночного саморегулирования и государственного воздействия на функционирование и развитие экономических и социальных процессов [119].

Диапазон взаимодействия властных и предпринимательских структур достаточно широк и многообразен. Он охватывает организационно-правовую, хозяйственную и социальную сферы.

Одной из форм взаимодействия органов власти на местах и субъектов хозяйствования иных форм собственности является *взаимовыгодное экономическое сотрудничество* [99, 119, 122]. При этом органы местного самоуправления могут полностью выполнять свои функции только на основе взаимовыгодности предпринимаемых ими действий в отношении хозяйствующих субъектов, т.е. на основе платности. Данный принцип взаимодействия реализуется на основе следующих форм:

- муниципальный заказ на производство товаров и услуг в предпринимательском секторе экономики, осуществляемый в рамках контрактной системы;
- аренда, концессия, траст объектов муниципальной собственности;
- совместное частно-государственное (частно-муниципальное) предпринимательство;
- участие предпринимательских структур в различных инвестиционных проектах государственного и местного значения.

Важнейшей формой взаимодействия частного сектора экономики и органов местного самоуправления выступает *муниципальный заказ* на производство товаров и услуг, т.е. взаимодействие, основанное на хозяйственно-договорных (контрактных) отношениях. По существу контрактная система носит рыночный, конкурентный характер, так как предполагает размещение муниципальных заказов на основе открытых или закрытых торгов.

Обязательным участником муниципального заказа является город как муниципальное образование в лице уполномоченных органов местного самоуправления. Объектом отношений муниципального заказа выступают не любые товары, работы, услуги, а только те, которые в установленном порядке могут быть признаны муниципальными нуждами. Расходы, связанные с формированием, размещением исполнением муниципального заказа покрываются за счет средств городского бюджета.

Основными стадиями муниципального заказа являются:

I. Формирование муниципального заказа. Цель данной стадии – установить то, какие товары, работы и услуги являются муниципальными нуждами.

II. Размещение муниципального заказа. Цель – заключение контрактов.

III. Исполнение муниципального заказа. Цель – удовлетворение муниципальных нужд посредством исполнения муниципальных контрактов.

Отдельно выделяются отношения контроля, которые должны присутствовать на всех стадиях муниципального заказа.

Планирование расходов на реализацию муниципального заказа в следующем финансовом году должно производиться в рамках бюджетного процесса и основываться на учете итогов социально-экономического развития муниципалитета за предыдущий год, прогнозах социально-экономического развития в следующем году и на среднесрочную перспективу, стратегических направлениях социально-экономического развития города на долгосрочный период. Именно планирование муниципального заказа, основанное на указанных выше документах, должно придать муниципальному заказу собственное экономическое содержание.

Органы власти и управления г. Вологды широко используют муниципальный заказ во взаимодействии с частным бизнесом начиная с 1998 г. Решением Вологодской городской Думы №571 от 06.03.2003 г. утверждено новое Положение «О закупках и поставках товаров, работ, услуг, финансируемых за счет средств городского бюджета».

В 2002 г. состоялось 16 конкурсов, в результате предприятия и частные лица города получили муниципальный заказ на проведение капитального ремонта жилых домов и объектов социальной сферы (детский сад №50), на завершение строительства хирургического корпуса больницы СЖД, на проведение инвентаризации городских инженерных коммуникаций, на закупку медицинского оборудования, лекарственных средств и расходных материалов, дезинфицирующих средств и вакцины, специальных продуктов детского питания, на покупку автомобилей ВАЗ и ремонт мягких кровель. Общая стоимость заключенных контрактов составила 30 212 тыс. рублей. Проведение конкурсных торгов обеспечило экономию около 30% бюджетных средств.

За 5 месяцев 2003 г. проведено 10 открытых конкурсов, что позволило сэкономить 5,4 млн. рублей городского бюджета.

Все более широкое распространение в нашей стране получает такой вид взаимодействия муниципалитетов и частного бизнеса, как *аренда, лизинг и траст объектов муниципальной собственности* [119].

В России пик активизации арендных отношений¹ приходится на стартовый период приватизационных процессов, когда аренда рассматривалась как одно из существенных направлений разгосударствления экономики и последующей приватизации арендованного имущества. В рыночной же экономике вопрос относительно аренды муниципальной собственности, как правило, возникает в связи с необходимостью эффективного управления собственностью.

Спектр объектов муниципальной собственности достаточно широк и многообразен, а следовательно, предполагает самые разные формы и методы управления этими объектами со стороны собственника или арендатора. Кроме того, благодаря аренде могут быть временно задействованы свободные мощности муниципальных предприятий, здания, сооружения, оборудование производственных и хозяйственных подразделений.

¹*Аренда* – это основанное на договоре срочное, возмездное владение и пользование имуществом, необходимым арендатору для осуществления хозяйственной или иной деятельности. Доходы, полученные арендатором в результате его деятельности, являются его собственностью. Согласно Гражданскому Кодексу РФ, в аренду могут быть переданы объекты, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи), – земельные участки, предприятия, здания, оборудование, транспортные средства и др.

Отделом аренды комитета по управлению муниципальным имуществом администрации г. Вологды по состоянию на 01.07.2003 г. заключено почти 500 договоров аренды, в том числе более 380 – с частными предприятиями и предпринимателями. Организован такой вид работы по предоставлению нежилых помещений в аренду, как проведение открытых конкурсов, аукционов по продаже права аренды. Так, в 2002 г. было продано право аренды нежилого помещения на 294,2 кв. м в центре города.

Согласно Положению об управлении и распоряжении объектами муниципальной собственности г. Вологды отдел аренды готовит разрешения на сдачу в аренду помещений, находящихся на балансе муниципальных предприятий и учреждений. При этом оценивается целесообразность сдачи в аренду тех или иных площадей, виды предполагаемой к осуществлению на этих площадях деятельности. Так, по состоянию на 01.07.2003 г. сдано в аренду 322 помещения, 320 из них – частным предприятиям и предпринимателям.

В целях реализации Концепции развития торговли города Вологды на 2001 – 2004 гг. предприятиям розничной торговли и бытового обслуживания сданы в аренду в разных частях города помещения общей площадью более 350 кв. м.

Особое внимание администрацией города уделяется развитию бытового обслуживания населения. Под ателье, парикмахерские, мастерские по ремонту обуви, пункты резки стекла, где работу организуют в основном предприятия малого и среднего бизнеса, передано 79 помещений в наиболее нуждающихся в этих услугах районах города. Для развития сети предприятий по ремонту сложной бытовой техники под сервисный центр предоставлены помещения площадью 270 кв. м в центре города.

Следует заметить, что арендные отношения распространяются и на земельные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности.

За последний год комитет по управлению муниципальным имуществом администрации г. Вологды удовлетворил более 30 заявлений от предпринимателей на осуществление предпринимательской деятельности по вопросам приобретения в собственность земельных участков на территории города общей площадью более 16 га; положительное решение вопроса о приватизации

земли получили более 150 организаций различных организационно-правовых форм; ведется работа по заключению договоров на аренду земельных участков с предприятиями и предпринимателями для размещения летних кафе и т.д.

В настоящее время в стране существует практика заключения краткосрочных арендных договоров. В то же время эта практика показывает, что за счет разумной арендной политики бюджет муниципального образования может получить существенные доходы от своего имущества. В дальнейшем конкретные технологии аренды земельных участков во все возрастающей мере должны будут строиться на долгосрочной основе, чтобы обеспечивать взаимовыгодность соответствующей сделки и не исключать возможности последующего выкупа земельного участка арендатором.

В качестве одной из форм арендных отношений, способствующих росту инвестиционной активности, и одной из форм поддержки малого и среднего предпринимательства рассматривается *ЛИЗИНГ*¹. Отношения участников лизинговой сделки регулируются Федеральным Законом №164-ФЗ от 29.10.1998 г. «О финансовой аренде (лизинге)» (с изменениями от 29.01.2002 г.). В отличие от обычной аренды лизинг предполагает участие не менее трех участников: фирмы-производителя, лизингополучателя (пользователя) и лизинговой компании (лизингодателя), закупающей необходимое пользователю оборудование у производителя. Кроме того, участниками сделки могут быть банки, страховые компании и другие юридические лица.

Использование лизинга хозяйствующими субъектами, особенно малыми предприятиями, позволяет им, не прибегая к привлечению кредитов, применять в производстве новое прогрессивное оборудование и технологии. При этом оплата приобретенного оборудования в рассрочку и отнесение всех связанных с этим платежей на себестоимость продукции дают возможность снизить налогооблагаемую базу и налоговые платежи.

Производителям основных видов лизингового имущества, т.е. машиностроительным предприятиям, лизинг дает благоприятные возможности для расширения рынков сбыта и преодоления

¹ Под лизингом понимается долгосрочная аренда машин, оборудования, транспортных средств и другого имущества производственного назначения.

существующих трудностей со сбытом продукции. Поэтому властные органы должны не только активно содействовать развитию лизинга, но и участвовать в этом процессе. Это позволяет обновить устаревшие основные производственные фонды предприятий и в то же время создает платежеспособный спрос на продукцию машиностроительных предприятий.

Таким образом, лизинг выступает как важная форма взаимодействия муниципальных органов власти и хозяйствующих субъектов. И ее роль может значительно возрасти при создании муниципальных и смешанных частно-муниципальных компаний, которые будут обладать достаточными ресурсами для своей деятельности. Кроме того, их деятельность может быть направлена на развитие жизненно важных, но низкорентабельных сфер и отраслей муниципального хозяйства.

Перспективной формой экономического взаимодействия является *траст, или доверительное управление*. По договору доверительного управления одна сторона (учредитель управления) передает имущество другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок в доверительное управление, а другая сторона обязуется за определенное вознаграждение осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя или указанного им лица. Передача имущества в доверительное управление не влечет за собой перехода права собственности на него. Объектами доверительного управления могут быть предприятия, недвижимое имущество, ценные бумаги и другое имущество. В соответствии с российским законодательством доверительным управляющим может быть индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, за исключением унитарных предприятий. Договор может заключаться на срок не более 5 лет, а для некоторых видов имущества – и менее. В доверительное управление муниципальное образование может передавать и свой пакет акций приватизированных предприятий. При этом претенденты на руководство должны представить стратегический план перестройки производства, оживления бизнеса, технического перевооружения.

Данная форма взаимодействия привлекательна для муниципальных органов власти и управления тем, что доверительный управляющий, не проявивший должной заботы об интересах

указанного лица, должен возместить убытки, причиненные повреждением или утратой имущества с учетом износа, а также упущенную выгоду [20]. К сожалению, передача в доверительное управление городского имущества практически не нашла развития. Вместе с тем использование этого инструмента является весьма перспективным, так как позволяет не только оговаривать условия использования муниципальной собственности вне зависимости от результатов деятельности управляющей компании, но и обращать взыскания в случае утраты или нерегламентированного использования собственности. Сдерживает развитие данной формы экономического взаимодействия отсутствие специального закона «О доверительном управлении имуществом», хотя его необходимость указана в Гражданском кодексе РФ [119].

Естественно, формы экономического взаимодействия не ограничиваются перечисленными выше. К ним можно отнести и заемно-кредитные отношения, и залог муниципального имущества, и некоторые другие направления взаимодействия власти и бизнеса.

Перспективной формой взаимодействия является и *частно-общественное партнерство или частно-муниципальное предпринимательство*, представляющее собой форму кооперации общественных и частных сторон. В узком понимании – это совместное владение капиталом [78, 99, 122].

По целям и задачам своей деятельности смешанное предпринимательство занимает промежуточное положение между частным и муниципальным предпринимательством. Целью частного предпринимательства выступает максимизация прибыли, а муниципального – обеспечение социально-экономического развития территории и реализация местной социально-экономической политики. Таким образом, можно сказать, что основная задача смешанного предпринимательства – это максимизация прибыли в хозяйственных сферах, соответствующих интересам муниципальной власти.

Такая форма взаимодействия привлекательна как для хозяйствующих субъектов (она позволяет им пользоваться определенными привилегиями), так и для муниципального образования (позволяет быстро и гибко реагировать на изменяющиеся условия хозяйствования и удовлетворять спрос населения).

На наш взгляд, число смешанных предприятий будет увеличиваться. Это связано со следующими факторами. Во-первых, в условиях инвестиционного кризиса и кризиса неплатежей акционизируемые предприятия будут заинтересованы в сохранении связей с властными структурами в целях получения инвестиций и муниципальных заказов. Во-вторых, органы власти и управления также будут заинтересованы в сохранении связей с предприятиями, чтобы контролировать положение дел в производственной сфере города и оперативно получать необходимые данные.

Одной из форм частно-муниципального предпринимательства, важнейшим фактором развития экономики муниципального образования служит использование прогрессивных интеграционных процессов путем развития корпоративных форм экономической организации производства. Это обусловлено наличием в муниципальных образованиях значительных потенциальных резервов, производственных площадей, природных ресурсов и квалифицированных кадров, которые в настоящее время не используются.

Практика создания подобных структур широко распространена за рубежом. Например, в Японии около 30% уставного капитала предприятий со смешанной формой собственности – акции муниципалитетов. У муниципальных корпораций с органами местного самоуправления значительно больше общих интересов, чем с другими органами власти. Это позволяет корпорациям и муниципалитету полнее и оперативнее решать свои производственно-социальные проблемы [78, 122].

Основными задачами муниципальной корпорации являются:

- привлечение имеющихся квалифицированных и инициативных кадров;
- освоение современных рыночных механизмов в сфере производства;
- коллективный выход на рынки с более конкурентоспособной продукцией;
- содействие территориальной кооперации и разделению труда в производстве и социальной сфере, устранению узких мест;
- объединение и рациональное использование научно-технического, образовательного и производственно-технологического потенциала;

- согласование отраслевых и территориальных интересов начиная с создания территориальной инфраструктуры, а также территориальной системы формирования и использования рабочей силы, улучшения занятости и закрепления кадров;
- повышение уровня и качества жизни населения; усиление социальной составляющей производственных программ, в первую очередь за счет увеличения выпуска потребительских товаров.

Со стороны местных властей частному бизнесу оказывается поддержка по ряду направлений.

Для перспективных предприятий местные власти организуют специальные управляемые производственные помещения и территории. В этих помещениях фирма может арендовать на определенный срок офис или мастерскую по льготным ценам и получить дополнительные услуги по организации производства. В зависимости от преимущественной специализации предприятий это могут быть технопарки, научные парки, медиапарки, телепарки или бизнес-инкубаторы. Эффект для предприятий, размещающихся в этих структурах, связан не только с льготными условиями аренды, но и с концентрацией на относительно небольшой территории множества организаций, с которыми могут быть реализованы совместные проекты по разработке и внедрению новых технологий.

Для развития бизнеса очень важны не только квалифицированные работники, но и производственные помещения. Поэтому трудовые ресурсы и повышение их квалификации должны находиться в центре внимания местной власти. Для работы в этой сфере организуются специальные службы.

Служба обучения и подбора кадров оказывает помощь советом и деньгами компаниям, испытывающим трудности в подборе кадров и повышении квалификации. Служба помогает сориентироваться на рынке труда. Для обучения кадров предприятиям могут быть предложены программы, финансируемые внешними фондами или властями. Особые финансовые льготы целесообразно предоставлять предприятиям, которые предлагают трудоустройство безработным.

Так как малые фирмы обычно не обладают достаточными ресурсами для получения необходимой информации, городу следует организовать для них системы получения льготных

консультаций по передовым технологиям производства и управления, оказать помощь в разработке перспективных планов, освоении новых рынков, а также консультировании по вопросам законодательства, маркетинга. Муниципальные власти обычно предлагают широкий спектр услуг предприятиям, ищущим возможность повысить эффективность своей деятельности за счет применения передовых технологий. Помощь заключается в демонстрации возможностей новых технологий, расчетах возможного эффекта их применения, разработке программы внедрения, обучении персонала.

Положительный опыт в этом направлении есть и в г. Вологде. Так, для развития инфраструктуры поддержки малого предпринимательства на базе ООО «Александра Плюс» администрация города совместно с правительством области выступили учредителями ОАО «Технопарк». Для привлечения высококвалифицированных кадров в машиностроение, ведущую отрасль экономики города, городская администрация совместно с Ассоциацией машиностроительных предприятий, профессионально-техническими училищами и Центром занятости населения в 2002 г. разработали программу «Кадры для машиностроения», которая успешно реализуется. Ежегодно в бюджете города закладываются средства для оказания финансовой помощи предприятиям малого бизнеса в виде налоговых льгот. Кроме того, в 2003 г. разработана Программа развития малого предпринимательства в городе Вологде на 2004 – 2005 годы, реализуются программы развития предприятий легкой промышленности, машиностроения и лесного комплекса. Городской центр занятости проводит обучение безработных по наиболее востребованным предприятиями города профессиям.

Один из важнейших источников экономического развития, устойчивого экономического роста и предпринимательского успеха – инвестиции. В наличии благоприятного инвестиционного климата заинтересованы и власть, и предприниматели. Поэтому важнейшим направлением их взаимодействия является оздоровление инвестиционного климата. Взаимодействие может осуществляться в разных формах: предоставление гарантий частным инвесторам; предоставление целевых амортизационных, налоговых и кредитных льгот; формирование организационно-правовых

условий, стимулирующих инвестиционную активность; наличие механизма финансирования инвестиций бюджетами всех уровней.

На государственном уровне реализуется частичное финансирование инвестиционных проектов. На конкурсной основе выбираются проекты, которым предоставляется государственное финансирование в размере до 20% от необходимых инвестиций, причем еще 20% должны быть обеспечены собственными средствами. Остальная часть может быть покрыта за счет кредитов.

Существуют и другие способы поддержки инвестиционной деятельности – это сертификация проектов и предоставление гарантий, которые рассматриваются инвесторами как наиболее предпочтительная форма поддержки. Вместе с тем необходимо отметить, что развитие сотрудничества в сфере инвестиций затруднено необеспеченностью финансовыми ресурсами.

Исследование показало, что в российской экономике взаимодействие властных и предпринимательских структур осуществляется по следующим основным направлениям:

- формирование благоприятного инвестиционного климата;
- участие предпринимательских структур в долевом финансировании инвестиционных проектов в рамках государственных, региональных и местных программ социально-экономического развития;
- участие органов местного самоуправления на долевой основе в инвестиционных проектах.

Каждое из этих направлений нуждается в интенсификации своего осуществления. И прежде всего – за счет непременного участия предпринимательских структур не только в реализации, но и в выработке программ комплексного стимулирования инвестиций.

Большая работа в этом направлении проводится администрацией г. Вологды. В соответствии с областным законом «Об инвестиционной деятельности на территории Вологодской области» и «Положением об отборе инвестиционных проектов», утвержденным решением Вологодской городской Думы №455, от 28.03.2002 г., администрация города разрабатывает ежегодные инвестиционные программы, в которые включает наиболее значимые для экономики города коммерческие инвестиционные проекты.

Итак, активное сотрудничество органов власти и управления на местах с хозяйствующими субъектами всех форм собственности

возможно практически во всех секторах муниципалитета. Вместе с тем процесс взаимодействия развивается медленно, ввиду значительного, на наш взгляд, влияния субъективных факторов, и в первую очередь таких, как недостаточная квалификация управленческих кадров, коррупция и т.п.

Первостепенной задачей стороны властных структур в области взаимодействия является системный подход к организации взаимодействия с хозяйствующими субъектами на принципах гласности, конкурсности и соответствия социально-экономической политики местного самоуправления целям обеспечения надежного и существенного канала бюджетных поступлений. Это обеспечит решение ряда проблем муниципального образования, и в частности реализации стратегических планов развития.

Принцип партнерства и баланса интересов, положенный в основу разработки и реализации документа стратегического характера, требует создания специальной структуры, например Общественного совета по реализации Концепции социально-экономического развития города во главе с главой муниципалитета или его заместителем. В состав Совета целесообразно включить руководителей Исполнительного комитета, рабочих групп и тематических комиссий; представителей структурных подразделений администрации города; депутатов городской Думы; представителей муниципальных и важнейших градообразующих предприятий; предпринимательских структур, их объединений, ассоциаций, союзов (Союз предпринимателей, Ассоциация предприятий легкой промышленности и т.п.); научных, общественных организаций; политических партий; населения и т.д.

Прерогатива Общественного совета – стратегический контроль за реализацией концепции социально-экономического развития города. Выносимые данным органом решения становятся определяющими при корректировке стратегических приоритетов и направлений развития муниципалитета. Контроль на этом уровне осуществляется посредством расширенных заседаний Совета, заседаний правления Совета и проведения конференций.

3.3. Бюджет города как решающее звено реализации стратегического плана

Реализация стратегических целей и приоритетов развития во многом зависит от ресурсов, которыми располагает территория. Обычно к материальным ресурсам относят природные ресурсы (земля, недра и др.), производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории. От материальных ресурсов зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в территорию, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Первостепенную роль в обеспечении развития муниципалитета играют финансовые ресурсы, т.е. совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением. Следует заметить, что финансовые ресурсы наряду с человеческими, природными, инфраструктурными составляют совокупность оперативных и стратегических ресурсов территории. Наиболее полным отражением финансовых ресурсов муниципалитета выступают местные бюджеты [115, 117].

В рыночных условиях хозяйствования органы власти и управления на местах вправе проводить самостоятельную социально-экономическую политику, финансируемую за счет средств местного бюджета. Следовательно, муниципальный бюджет выступает как важнейший инструмент осуществления социально-экономической политики, документ, отражающий реальные цели и задачи территориального образования [20]. Вместе с тем особенно опасной становится тенденция резкого сокращения в местных бюджетах средств, направляемых на цели развития. На сегодняшний день местные бюджеты практически полностью состоят из текущих расходов. Доля средств местных бюджетов, направляемых на развитие, постоянно уменьшается. Так, в среднем по России с 1992 г. этот показатель снизился с 7 до 2,5%, в наиболее богатых городах – с 22 до 6% [14].

Исходя из принципа самофинансирования, органы местного самоуправления самостоятельны в исполнении бюджета. Это вынуждает их искать пути пополнения бюджета для достижения целей и задач развития, используя для этого различные методы

воздействия на те или иные хозяйствующие субъекты в зависимости от форм собственности и ведомственной подчиненности, требует организации управления, которое в соответствии с законодательством возлагается на исполнительные органы власти.

Однако в системах управления зачастую слабо налажены взаимосвязи между стратегией социально-экономического развития и бюджетно-финансовой политикой, что сводит последнюю к выполнению чисто расчетных операций. Это связано с отсутствием системы прогнозирования и стратегического планирования развития большинства российских муниципальных образований, низким уровнем взаимопонимания между экономическими и финансовыми службами местных администраций. Экономические службы практически не занимаются вопросами бюджетной политики, слабо прорабатывают вопросы развития внебюджетных фондов, привлечения кредитов и средств инвесторов, расширения взаимодействия с хозяйствующими субъектами немunicipальной формы собственности; финансовые органы управления ограничиваются чисто бюджетными вопросами, не рассматривая их во взаимосвязи с решением конкретных социальных, экономических, экологических и градостроительных проблем.

Бюджетно-финансовая политика на городском уровне чрезвычайно пассивна, носит ведомственный характер, оторвана от системы планирования и управления. Анализ порядка разработки и реализации бюджетно-финансовой политики муниципальных образований показывает, что возможность данного механизма используется ими недостаточно полно. Бюджетно-финансовая политика состоит в следующем. Отраслевые (функциональные) службы местной администрации формируют заявки на финансирование хозяйственных и социально-культурных мероприятий. На основе этих заявок финансовая служба определяет общую потребность в финансировании на текущий период. Одновременно рассчитывается размер возможных поступлений в бюджет. Затем составляется бюджетный баланс, носящий формальный характер: расходная часть бюджета «подгоняется» под доходную. При этом учитывается лишь незначительная часть возможных доходов и не включается большинство расходов. Поиск собственных источников финансирования практически не ведется. Выбор и обоснование приоритетов в финансировании тех или иных

направлений деятельности практически не проводится [95]. Подавляющее большинство местных бюджетов из года в год воспроизводят сложившуюся много лет назад структуру.

Выходом из этой ситуации может быть только активная экономическая и финансовая политика, проводимая органами местного самоуправления. Эта политика должна включать формирование прогнозно-плановых документов стратегического характера, разработку комплексных программ, планов и проектов развития, пополнения городского бюджета за счет местных источников финансирования, расширение внебюджетных фондов, привлечение кредитов и средств инвесторов на основе взаимосвязки экономической и финансовой деятельности.

Как известно, муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников [17], соотношение которых в структуре местных финансов и определяет степень самостоятельности муниципального образования:

- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления;
- государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- заемных средств и муниципального кредита.

Анализ структуры доходов бюджета г. Вологды позволяет утверждать, что основная доля доходов местного бюджета – собственные. Средства, перечисленные из областного и федерального бюджетов, составляют лишь 10% доходной части городского бюджета, т. е. местный бюджет позволяет обеспечивать функционирование городского хозяйства. Вместе с тем средств для развития явно недостаточно. Этот факт подтверждает и динамика бюджетных средств на одного жителя г. Вологды (рис. 3.4).

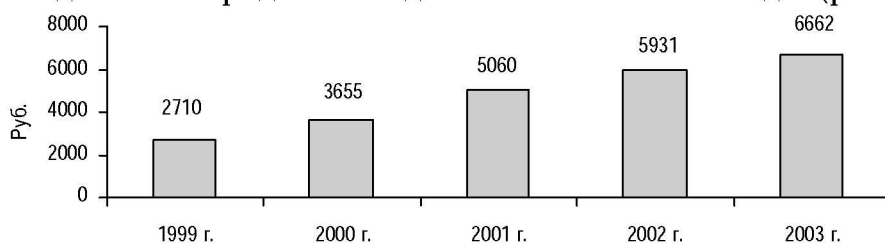


Рис. 3.4. Бюджетная обеспеченность жителей г. Вологды в 1999 – 2003 гг. (в действующих ценах, руб./чел.)

Несмотря на рост данного показателя по сравнению с 1999 г. более чем в два раза, увеличение бюджетной обеспеченности в сопоставимых ценах незначительно.

Основой доходной части бюджета являются налоговые поступления (более 90%), в том числе налоги на доходы физических лиц, налог на прибыль и акцизы на алкогольную продукцию.

Размер доходной части бюджета в значительной степени определяется налогом на доходы физических лиц. Поступление подоходного налога в 2001 г. составило 555 млн. руб. Увеличение в 2002 г. среднего уровня начисленной заработной платы на 33% обеспечило поступление этого налога в сумме 741 млн. руб. и рост его доли в налоговых доходах бюджета с 40 до 53%.

Важное место в структуре доходов бюджета г. Вологды занимает налог на прибыль, доля которого в 2002 г. составила 12%. Однако темпы роста поступлений по данному налогу отличаются нестабильностью в связи с ненадежностью основного элемента налогооблагаемой базы – прибыли предприятий, чрезвычайно чувствительной к изменениям в их работе. Вместе с тем, в настоящее время на части предприятий города наблюдается увеличение внепроизводственных расходов, что, безусловно, не способствует росту прибыли. Кроме того, в 2002 г. произошло сокращение налога на прибыль предприятий до 25% и снижение ставки налога, перечисляемой в муниципальный бюджет. Это вызвало значительное сокращение поступления налога по сравнению с 2001 г.

Налог на имущество предприятий – еще одна доходная статья городского бюджета. Стабильность нормативно-правовой базы исчисления данного налога обеспечивает рост его доли, которая в 2002 г. составила 13%.

С марта 1999 г. в бюджет г. Вологды поступает налог с продаж. После принятия Налогового кодекса РФ (начиная с 2002 г.) ставка налога с продаж увеличилась до 5%, и норматив отчислений в городской бюджет в последнее время составляет 60%. Доля данного налога в бюджете города – 3%.

Кроме перечисленных, бюджет города пополняется за счет единого налога на вмененный доход (в 2002 г. его доля 4%), акцизов на ликеро-водочную продукцию (в 2002 г. – 10%) и других налоговых сборов.

Недостаток средств на развитие города показывает и анализ расходной части бюджета. Заметим, что его структура (табл. 3.7) практически не изменяется в течение ряда лет.

Таблица 3.7

Структура расходной части бюджета г. Вологды

Расходная статья	Год								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Жилищно-коммунальное хозяйство	38	46	39	39	45	43	36	35	36
Образование	24	24	29	29	25	26	26	28	31
Здравоохранение и физическая культура	17	15	17	16	14	15	14	15	15
Культура, искусство, кинематография	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Социальная политика	7	4	5	8	4	4	1	1	1
Прочие расходы	13	10	10	8	11	10	21	19	19
Всего расходов бюджета	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Средства бюджета расходуются преимущественно на финансирование жилищно-коммунального хозяйства – 36%, сферу образования – 31% и здравоохранения – 15%. Однако с 1998 г. происходило постепенное снижение расходов на социальную политику. Доля этой статьи в 2002 г. составила всего 1%. Сокращение расходов на социальную сферу связано с устранением задолженности по социальным выплатам за предыдущие годы. Значительный рост статьи «Прочие расходы» связан с 50% увеличением капитальных вложений [42].

Наиболее затратная статья – расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, составляющие треть всех расходов. Несмотря на это, потребность ЖКХ в финансировании удовлетворяется лишь на 50%. Жилищно-коммунальное хозяйство, поддерживающее жизнеобеспечение г. Вологды, представляет собой многоотраслевую систему инженерной инфраструктуры и насчитывает около 100 предприятий различных форм собственности. Основными проблемами ЖКХ города являются высокая степень износа жилищного фонда (40% жилищного фонда характеризуется средней степенью износа, 23% – превышает критический уровень), инженерных сетей и коммуникаций (более половины сетей, находящихся в муниципальной собственности, имеют износ 53%, по некоторым участкам – до 100%); убыточность деятельности предприятий ЖКХ и т.п.

Этот факт требует пристального внимания руководства города. Для повышения качества и снижения себестоимости услуг жилищно-коммунального комплекса администрацией города разработана и утверждена решением Вологодской городской Думы Программа ресурсосбережения г. Вологды на 2003 – 2005 гг.

Комплекс мер, направленных на совершенствование экономических механизмов работы в отрасли, обеспечение финансовой стабилизации и ликвидации ее дотационности, повышение качества предоставляемых услуг, обеспечение мер адресной социальной защиты малоимущих граждан, формирование инвестиционной привлекательности для притока долгосрочных капиталов, предусмотрен и в Концепции социально-экономического развития города Вологды до 2010 года. Среди наиболее важных мероприятий, требующих реализации в среднесрочный период, следует назвать:

- а) введение двухставочного тарифа на услуги теплоснабжения;
- б) введение в городе водомерного (коммерческого) учета питьевой воды в муниципальном жилом фонде с целью определения реального потребления коммунальных услуг;
- в) создание плана построения энергоэффективных систем теплоснабжения и механизмов их реализации в условиях ограниченных финансовых и временных ресурсов;
- г) разработка комплексной программы малозатратной модернизации эксплуатируемых систем теплоснабжения;
- д) формирование системы обучения и пропаганды энергосбережения в ЖКХ;
- е) разработка комплексных схем единой общегородской ливневой канализации и санитарной очистки города; ликвидация системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению и водоотведению.

Эти меры позволят несколько улучшить положение в жилищно-коммунальном хозяйстве г. Вологды. Кардинальное решение проблем ЖКХ, безусловно, требует реформирования этой отрасли городского хозяйства, осуществляемого в соответствии с подпрограммой «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» (в рамках Федеральной целевой программы «Жилище»), а также с Программой реализации Концепции реформы ЖКХ Вологодской области на 2002 – 2010 гг.

Переход к новым экономическим отношениям требует от муниципалитетов новых подходов к ведению хозяйственной деятельности, в том числе и финансовой. Значительные изменения претерпевают и полномочия местных органов власти в бюджетном процессе (табл. 3.8).

Таблица 3.8

Полномочия местных органов власти в бюджетном процессе [17, 117]

Полномочия	Орган местного государственного управления	Орган местного самоуправления
Участие в планировании деятельности	Подготовка предложений для вышестоящего органа власти	Составление и утверждение планов и программ развития муниципального образования
Участие в процессе исполнения бюджета	Регулирование всего процесса исполнения бюджета со стороны органов государственной власти вышестоящего уровня	Самостоятельное исполнение бюджета
Участие в оценке результатов исполнения бюджета	Утверждение отчета Учет результатов исполнения проводится вышестоящим органом власти при планировании бюджета на следующий срок	Утверждение отчета Анализ результатов Принятие мер по изменению финансовой политики

Для того чтобы российским органам местного самоуправления освоить новые подходы к организации бюджетного процесса, необходимо:

1. Связать процесс бюджетного планирования с общим планированием деятельности органов местного самоуправления.
2. Определить процедуру формирования целей и приоритетов развития муниципального образования для их последующей передачи в структурные подразделения администрации и закрепления в проектах заявок на финансирование.
3. Решить проблему получения достоверной, полной и своевременной статистической информации. В частности, для прогнозирования доходной части бюджета важна информация о деятельности предприятий, а для составления прогноза расходов бюджета – об основных показателях социально-экономического развития города.
4. Изменить идеологию составления бюджета; относиться к нему не как к смете доходов и расходов, а как к документу, во многом определяющему судьбу и условия жизни местного населения.

При этом необходимо изменить взгляд на местный бюджет. Во-первых, бюджет муниципалитета следует рассматривать как

политический документ, представляющий собой план текущей работы исполнительного органа власти. Бюджет должен определять, формулировать и пояснять цели городской политики на предстоящий год. Обычно городской совет вырабатывает и конкретизирует городскую политику в течение всего года, а в бюджетном послании должно быть дано краткое изложение основных ее направлений.

Во-вторых, бюджет – это финансовый план. Бюджетный процесс должен быть построен таким образом, чтобы гарантировать формирование сбалансированного, эффективного и рационального бюджета, отражающего взвешенное коллективное мнение всех участников процесса о том, как должны распределяться и использоваться муниципальные фонды и ресурсы. Документ должен содержать:

а) перечень и описание всех фондов, из которых производятся ассигнования;

б) краткое описание основных доходов и расходов, а также прочих источников поступлений и направлений использования средств, сведения о всей совокупности ресурсов, которыми город оперирует в своем бюджете;

в) сводные показатели доходов и расходов за предыдущий год, за текущий год (бюджет или прогноз фактического исполнения или и то и другое), а также за следующий бюджетный год;

г) описание основных источников дохода, объяснение основных предпосылок, использованных для получения прогнозных оценок доходов будущего года, и пояснение основных тенденций их изменения;

д) сведения о капитальных расходах и список основных капитальных проектов, намеченных к осуществлению в бюджетном году;

е) данные о существующей задолженности и ее влиянии на бюджет предстоящего года и на бюджеты последующих лет.

В-третьих, бюджет – это канал передачи информации. Опубликованный бюджетный документ должен быть адресован в первую очередь населению – налогоплательщикам и избирателям. Очень важно, чтобы в нем широко использовались словесные пояснения, приводились наглядные графики и диаграммы, поскольку бюджет должен быть понятен людям, далеким от сферы муниципальных финансов [20, 123].

В связи с последним требованием следует остановиться на проблеме прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в нем. Непрозрачность бюджетного процесса, отсутствие конкурсности при исполнении расходных статей бюджета, по мнению специалистов, являются основными причинами коррупции в бюджетном процессе.

Можно утверждать, что в начале XXI в. и Россия официально признала необходимость открытости бюджета и прозрачности бюджетного процесса на региональном и местном уровнях. В Постановлении Правительства РФ от 15.08.2001 г. «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2010 года» говорится: «...Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти всех уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам... Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, ... ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата...». В Программе развития бюджетного федерализма (разделы 2 и 7) подчеркивается также, что нарушение установленных федеральным законодательством стандартов раскрытия информации о социально-экономическом положении и состоянии финансов нарушает принципы организации бюджетного процесса, ведет к непрозрачности и неподотчетности налогово-бюджетной политики, невозможности реализовать механизмы бюджетной ответственности [20].

В целях обеспечения открытости бюджета г. Вологды принятый городской Думой бюджет подлежит публикации в местной печати.

Важным аспектом рассматриваемой проблемы является финансовое планирование, позволяющее придать управлению комплексный и целенаправленный характер и обеспечивающее согласованность действий всех его участников. Немаловажен с точки зрения реализации целей деятельности органов местного

самоуправления этап долгосрочного планирования, на котором определяется стратегия развития муниципального образования и происходит согласование интересов и определение источников и размера финансовых средств на их реализацию.

Учитывая то, что на развитие города могут быть направлены только те средства, которыми располагает муниципалитет, от местных органов власти и управления требуется, по нашему мнению, инициатива и активизация деятельности в бюджетно-финансовой сфере.

Во-первых, необходимо провести тщательное обоснование потребности города в финансовых ресурсах на основе прогнозно-аналитических разработок, существующих инвестиционных проектов и программ.

Во-вторых, – составить баланс финансовых ресурсов территории, учитывая все виды доходов и расходов на основе системы стратегических приоритетов по направлениям финансирования.

Немаловажное значение в обеспечении достижения намеченных целей и задач социально-экономического развития муниципального образования имеет контроль, и в частности контроль за исполнением бюджета.

Сформированные таким образом цели и приоритеты городского развития на долгосрочную перспективу реализуются, как было рассмотрено выше, путем разработки планов, программ и проектов развития на более короткий временной период. Однако здесь следует принципиальное уточнение. Утверждение планов и программ развития, как нам видится, должно проходить вместе с принятием бюджета муниципального образования, так как основной источник финансирования заложенных в планах мероприятий – бюджет города. Эта практика имеет место в г. Вологде с 2000 г.

В-третьих, формирование бюджета развития города. Главная черта полноценного местного бюджета – возможность использования его в качестве инструмента проведения вполне определенной экономической и социальной политики. Исходя из этого, следует разделить текущие расходы и затраты на развитие города, т.е. выделить два вида бюджета – текущий и инвестиционный, или бюджет развития, который, по мнению специалистов, составляет не менее 10% доходной части городского бюджета.

При этом *текущий бюджет* обеспечивает первоочередные нужды, т.е. функционирование городского хозяйства. А *бюджет развития* включает в себя совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие территориального образования. Данная классификация условна, поскольку средства могут переходить из одного бюджета в другой. Однако выделение бюджета развития крайне важно. Это позволяет более четко определить цели и задачи муниципалитета, планировать перспективу его развития [123].

К бюджету текущих расходов следует отнести расходы на текущее содержание и капитальный (восстановительный) ремонт объектов муниципального жилищно-коммунального хозяйства и социально-бытового обслуживания, объектов городского транспорта и связи, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, муниципальных органов охраны общественного порядка, возврат долгов и заимствованных средств прошлых лет органов местного самоуправления, обслуживание и погашение долга по муниципальным займам, страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности и гражданской ответственности и иные расходы, не включенные в расходы развития.

Бюджет развития следует формировать за счет ассигнований на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие города, на программы и проекты муниципального образования, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), а также иных расходов, направляемых на развитие города. Кроме того, средства бюджета развития формируются за счет: внутренних и внешних заимствований на инвестиционные цели; части доходов от использования и продажи, а также приватизации муниципального имущества; доходов от бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности. В бюджет развития для финансирования конкретных общегородских программ и проектов на долевых началах могут привлекаться средства

заинтересованных предприятий и организаций, средства внебюджетных фондов, фонда занятости, фонда развития предпринимательства и малого бизнеса, средства населения. Также в бюджете города предусматривается резервный фонд, который используется для финансирования непредвиденных расходов.

Бюджет развития позволяет обеспечить финансирование приоритетных программ и проектов города, принятых и утвержденных Думой и Администрацией города. Использование средств бюджета развития должно осуществляться на конкурсной основе на условиях возвратности, платности, срочности, при этом не допускается отвлечение его временно свободных средств на финансовые операции, не связанные с реализацией инвестиционных проектов. Отчет о расходовании резервного фонда включается в отчет об исполнении бюджета.

В-четвертых, использовать все возможности для увеличения доходов городского бюджета. Более значительную роль в формировании местных бюджетов должны играть неналоговые платежи: городская и земельная рента; доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями; санкционные доходы (прежде всего штрафы); различные виды пошлин и сборов.

Наиболее важными и сложными из перечисленных доходных источников являются городская и земельная рента. Они активно применяются во многих странах мира и выступают достаточно весомой добавкой к бюджетам муниципальных образований. В нашей стране они, к сожалению, не применяются в связи с тем, что местные органы власти пока лишены права самостоятельно устанавливать виды налогов.

Применение санкционных мер – крайне необходимый для деятельности органов местного самоуправления не только источник дохода, но и механизм реализации властных полномочий. Однако применение штрафов не менее проблематично, чем рента, поскольку установлением видов штрафов и размеров занимаются органы государственной власти.

Различные виды пошлин и сборов, а также тарифные платежи за услуги утверждаются органами местного самоуправления – хорошо известные и достаточно распространенные виды неналоговых поступлений.

Для более полного выявления и использования внутренних резервов муниципалитета могут быть предложены следующие меры.

1. Создание благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата.

2. Разработка основных положений промышленной политики города, предусматривающей стимулирование роста доли промышленности с высокой степенью переработки, воздействие на реструктуризацию убыточных предприятий, обеспечение управляющих воздействий на предприятия с государственной и муниципальной собственностью.

3. Формирование механизмов социального партнерства в трудовых отношениях и социальной ответственности предпринимателей перед городским сообществом. В целях обеспечения партнерства следует подписывать трехстороннее соглашение, регулирующее трудовые отношения на уровне города и обязательное для всех работодателей.

4. Сокращение числа звеньев на пути продвижения потребительских товаров и организации прямых поставок по схеме: производитель – оптовый рынок – розничное предприятие торговли – потребитель.

В-пятых, органам власти и управления на местах необходимо предпринять максимум усилий для пополнения внебюджетных и валютных фондов, привлечения кредитных ресурсов и средств инвесторов. Для этих целей требуется организовать систему разработки и оценки программ, проектов, бизнес-планов и технико-экономических обоснований.

В-шестых, реализовать комплекс организационно-экономических мероприятий, способствующий активизации и повышению уровня бюджетно-финансовой политики:

- проведение комплексного анализа финансовой базы города;
- прогнозирование развития финансовой базы;
- определение требуемых объемов финансовых ресурсов;
- разработка стратегических целей и основных направлений укрепления финансовой базы;
- оценка эффективности используемых финансовых регуляторов;

- разработка системы мер по укреплению и рациональному использованию городских финансовых ресурсов.

Реализация данного комплекса мер в организации управления городскими финансовыми ресурсами позволит более обоснованно подходить к определению стратегических целей, задач и приоритетов социально-экономического развития города, учитывая их финансовое обеспечение и возможность пополнения финансовых ресурсов путем активизации экономической деятельности.

Таким образом, преимущественное финансирование стратегических планов и программ социально-экономического развития городов за счет средств местного бюджета ставит органы местного самоуправления перед необходимостью поиска путей пополнения бюджета, а также эффективного использования бюджетных средств для реализации целей и задач развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог исследованию, можно констатировать следующее.

1. Негативные тенденции в социально-экономическом положении городов на первом этапе трансформации российской экономики на путь рыночного хозяйствования стали следствием ухода властных структур всех уровней, в том числе и муниципального, от целенаправленного планового управления развитием социально-экономических процессов, усиления влияния глобализации и обострения конкуренции. Несмотря на оживление экономики в последние годы, дореформенный уровень еще не достигнут. Так, в 2002 г. индекс физического объема промышленного производства составил в г. Вологде 90,9% от уровня 1991 г., инвестиций в основной капитал – более 70%; около 40% населения живут за чертой бедности. Все более острой становится демографическая ситуация: продолжается естественная убыль населения; в 2002 г. смертность превысила рождаемость в 1,42 раза.

2. Складывающаяся ситуация требует активизации местных органов власти в управлении социально-экономическим развитием города с целью обеспечения сбалансированного развития экономики, социальной сферы и экологии, освоения нового типа управления, основанного на предвидении изменений, опасностей и проблем, а также новых возможностей функционирования в условиях конкурентной среды.

Реагируя на происходящие изменения, местной власти необходимо проводить все более сложную политику, искать новые методы и механизмы управления, обеспечивающие социально-экономическое развитие подведомственных территорий и способные дать импульс экономике города. В связи с этим вопросы организации управления развитием муниципальных образований выдвигаются на первый план.

3. Исследованием установлено, что переход к сбалансированному социально-экономическому развитию обеспечивается посредством создания системы управления, основанной на принципах стратегического управления, суть которого заключается в обосновании стратегических целей и выборе приоритетов развития и формировании инструментов их реализации. Передовой российский и зарубежный опыт убедительно свидетельствует об эффективности стратегического планирования в управлении муниципальным развитием.

4. Важнейшими инструментами реализации стратегических целей и приоритетов является разработка проектов, планов, комплексных и целевых программ развития муниципального образования, которые требуют учета специфики муниципалитета и оценки целесообразности разработки и эффективности.

5. Реализация стратегического замысла возможна лишь при участии в этом процессе основных субъектов развития города, т.е. органов власти, предпринимательских структур и населения. В новых условиях хозяйствования основными принципами взаимодействия городских органов власти с представителями хозяйствующих субъектов становятся партнерство и баланс интересов. Поиск наиболее адекватных механизмов взаимодействия с предпринимательскими структурами и населением – приоритетная задача муниципальных органов власти и управления.

6. Основным источником финансирования стратегических планов и программ социально-экономического развития города является местный бюджет, что ставит органы местного самоуправления перед необходимостью поиска путей пополнения бюджета, а также эффективного использования бюджетных средств для реализации целей и задач развития.

Несомненно, стратегическое планирование социально-экономического развития городских муниципалитетов, осуществляемое посредством использования широкого спектра механизмов реализации долгосрочных целей и стратегий, и в первую очередь – разработки проектов, планов и программ развития, организации регулярного муниципального мониторинга, обеспечит достижение важнейших рубежей – сбалансированного развития и конкурентоспособности городов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Объем промышленной продукции (руб., в факт. действ. ценах; до 1998 г. – млрд руб.)

Территория	Год									Занимаемое место в 2002 г.
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Петрозаводск	0,8	1 417	1 548	2 242	2 064	3 353	4 436	5 210	6 509	7
Сыктывкар	0,8	2 428	2 469	2 592	3 358	7 809	10 532	12 985	15 084	3
Архангельск	1,3	2 123,5	3 197,6	3 631,6	3 971,5	7 375,2	10 960	12 669,9	14 187,5	4
Калининград	1,7	2 219	2 932	3 914	3 672	8 637	11 715	14 941	19 432	1
Мурманск	2,1	3 067	3 319	3 091	3 75,9	8 351	10 660	12 167	14 077	5
Новгород	1,3	1 863,7	2 489	2 651,9	4 066,7	7 466,3	9 386,9	12 905,4	15 128,7	2
Псков	0,8	764,9	8 91,5	1 114	1 074	2 041	3 320	4 292	5 485	8
Вологда	0,9	1 886	3 572	3 792	2 911	4 297	6 587	7 992	9 421	6
Вологодская область	5,9	18 603	24 224	24 995	29 382	5 3936	87 603	88 196	104 263	-
СЗФО	58,1	103 058	131 412	143 524	165 352	33 928	48 486	58 605	715 153	-
РФ	0,6	1 108	1 469	1 626	1 707	3 150	4 763	5 881	6 868	-
Индекс производства промышленной продукции, в % к предыдущему году										
Петрозаводск	103,7	64,3	79,1	108,2	82,3	111,7	109,6	100	97	8
Сыктывкар	96	97,6	83,2	104,8	108	117,4	110,7	110,2	103,6	4
Архангельск	98,3	75,3	85	98,6	101	108,9	119,5	99,8	98	7
Калининград	96,2	81,3	84,6	111,3	89,2	104,7	131,9	112,6	108,8	2
Мурманск	103	79,9	88	98,9	77,1	131,9	119,3	103,1	105,7	3
Новгород	110,1	98,8	90,6	95,6	102,3	112,6	105,5	120,4	111,4	1
Псков	105,6	74	82,1	88,4	87	126,5	116	102	103	6
Вологда	102,9	87,6	98	99,6	95,3	112,2	119,4	115,1	103,4	5
Вологодская область	-	105	98	1 000,2	99,3	109	110	99,1	104	-
СЗФО	-	-	-	-	-	-	123	103	117	-
РФ	-	97	95	102	95	111	112	105	104	-

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Динамика численности работающих на предприятиях и в организациях в городах
Северо-Западного федерального округа, тыс. чел.

Город	1992 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2002 г. к 1992 г., %
Петрозаводск	127,7	107,9	1 00,7	102,1	93,9	98,9	98,6	95,4	92,9	72,7
Сыктывкар	126,4	126,1	1 22,8	122,3	120,4	126,1	129,7	133	136,7	108,1
Архангельск	197,6	170,5	1 55,2	162,5	159	160,4	158,9	161	151,7	76,7
Нарьян-Мар	15,6	12,6	10,9	10,9	11,4	11,1	11,5	15,6	16,8	107,7
Вологда	138,9	136,5	127,1	116	123,1	124,9	125,2	127,5	126,2	90,9
Санкт-Петербург	2 386,6	2 347,8	2 331,4	2 343,7	2 329,8	2 353,9	2 367,7	2 372,2	2 382	99,8
Калининград	1 83,3	162,4	168,9	175,8	169,9	165,9	128,5*	126,6*	127,5*	69,6
Мурманск	1 82,7	161,8	149,3	138,4	135,9	134,1	129,4	125,8	125,8	68,9
Новгород	1 33,9	117	91,5	100,9	86,7	85,1	83,4	83,6	81,5	60,9
Псков	98,2	85,8	77,1	74,8	75,7	76,4	76,2	79,6	78,9	80,3
СЗФО	7 300,5	6 703,8	6 643,6	6 485,2	6 373,3	6 540,2	6 635	6 648,1	6 685,5	91,6
Российская Федерация*	72 071,1	66 409	65 950	64 692,5	63 812	63 963,4	64 327,3	64 709,5	65 359,3	90,7

*Без субъектов малого предпринимательства.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Динамика среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (рублей; до 1998 г. – тыс. рублей)

Город	Год									Занимаемое место в 2002 г.
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Петрозаводск	0,323	599,6	996	1 167	1 322	1 895	2 668	3 718	5 162	4
Сыктывкар	0,355	730	1 203	1 337	1 501	2 029	3 076	4 350	5 829	2
Архангельск	0,336	617	993,3	1 169	1 233	2 003	2 924	4 084	5 381	3
Калининград	0,268	437	688	806	1 038	1 726	2 417	3 628	4 964	5
Мурманск	0,482	910,5	1 374	1 765	1 785	3 122	4 465	5 803	7 637	1
Новгород	0,294	410	742,7	890	1 084,8	1 561,5	2 221,7	3 149,7	4 426,9	8
Псков	0,291	373,1	674,5	799,2	956	1 248	1 860	2 613	3 686	10
Тверь	0,255	457,5	687,7	802,4	945	1 373	2 033	2 982	4 348	9
Ярославль	0,271	448,6	763,3	947,6	1 065	1 553	2 326	3 431	4 607	6
Кострома	0,262	428,2	660,9	731,5	886	1 311,3	1 755,1	2 549,4	3 469,4	11
Вологда	0,289	541	869	1 026	1 206	1 634	2 441	3 431	4 542	7
Вологодская область	0,286	562	895,8	1 049,4	1 187,3	1 673,1	2 561,9	3 510,8	4 497	-
СЗФО	0,325	528,9	872,4	1 056,1	1 166,2	1 721,9	2 531,5	3 655,1	5 067,9	-
РФ	0,303	472,4	790,2	950,2	1 051,5	1 522,6	2 223,4	3 240,4	4 360,3	-

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Численность постоянного населения (на конец года; тыс. чел.)

Город	1985 г.	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.*
Петрозаводск	256	278,1	282,7	282,4	282,7	282,9	282,4	283,1	285,7	266,2
Сыктывкар	221,9	239,1	245,8	246,6	247,2	247,4	246,2	244,6	242,5	245,8
Архангельск	411,7	399,2	380,8	379,1	376,3	374,5	369,9	365,6	364	366,8
Вологда	274,8	298	306,3	307,5	309,3	310,8	308,7	307,2	305,2	292,8
Калининград	385,1	405,8	421,4	423,3	425,6	426,5	423,7	421	418,2	430,3
Мурманск	452,3	443,8	398,1	393,3	387,4	381,8	375,4	370,7	366,2	336,7
Новгород	225,4	240,1	239,1	239	239,5	239	236,9	235	233,5	223,2
Псков	194,3	207,2	206,8	205,9	203,9	202,6	201,2	200,1	198,6	202,7

Источники: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2002: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2002. – 620 с.; Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003. – 807 с.

* На 9 октября 2002 г. по данным переписи населения.

Стратегические цели и главные направления стратегий активных европейских городов

Город	Стратегическая цель	Главные направления стратегии
Турин (Испания)	Поиск нового европейского имиджа — города, открытого всему новому и предложение населению города, возрождающего свое процветание	<ul style="list-style-type: none"> • Интеграция в международную систему • Создание механизма управления метрополией • Повышение занятости • Развитие сферы обучения и исследований • Продвижение Турина как культурного, туристического и спортивного центра • Улучшение качества городской жизни
Мюнхен (Германия)	Обеспечение экономического роста и устойчивого развития в рамках формулы: «компактный – урбанизированный – зеленый»	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие занятости и процветанию • Поощрение сотрудничества в регионе, усиление конкурентоспособности экономического пространства • Усиление городской социальной политики • Укрепление роли окрестностей • Развитие жилищной сферы и тщательное использование пространственного потенциала • Сохранение визуального образа города • Улучшение мобильности пользователей городских услуг, адаптация транспортного движения к современным потребностям
Бильбао (Испания)	Определение будущего города и его места в Европе на основе структурных сдвигов	<ul style="list-style-type: none"> • Создание новых возможностей в инновативных секторах экономики • Прогноз долговременных результатов • Привязка экономики к гражданскому обществу • Руководство процессом возрождения на основе сотрудничества
Мальме (Швеция)	Поиск своего места в новой территориальной конфигурации еврорегиона Орезунд и определение нового имиджа	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие регионального сотрудничества • Открытие новых возможностей развития, связанных с информационными и биотехнологиями • Создание значительного полюса занятости • Существенное повышение жилищных стандартов • Рост образовательного и квалификационного уровня населения
Бирмингем (Великобритания)	Превращение преимущественно промышленного города в город, способный привлечь новые секторы роста в сфере услуг и туризма, изменить свой имидж, используя культурный, научный и образовательный потенциалы	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие научных и технологических исследований • Привлечение и расширение сферы услуг для бизнеса высокого уровня • Развитие передовых коммуникационных систем • Особое внимание культуре, искусству, медиа • Создание высокого уровня образования и навыков населения • Обеспечение вовлеченности в процесс развития социально уязвимых групп населения • Создание выставочной инфраструктуры мирового уровня

<p>Стокгольм (Швеция)</p>	<p>Превращение Стокгольма в «город на перспективу» с главными приоритетами – качество жизни, инновации, окружающая среда, «Стокгольм – европейский город будущего»</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Жизнь в здоровом и безопасном городе • Минимизация влияния транспорта на окружающую среду • Минимизация потребления природных ресурсов • Усиление роли жителей города в принятии решений и их влияния на городское развитие
<p>Барселона (Испания)</p>	<p>Утверждение метрополии региона Барселона в группе региональных лидеров нового общества информации и знаний в XXI в.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Барселона — солидарная и активная региональная метрополия, ориентированная на длительное развитие • Увеличение уровня занятости во всех секторах экономики • Город знаний, доступных всем гражданам, и столица новых видов деятельности и услуг • Регион, гарантирующий социальную сплоченность и стимулирующий активное участие граждан • Регион, положение которого в Испании и по отношению к внешнему миру является мультиплицирующим фактором его внутренней привлекательности и его активной роли в ЕЭС
<p>Ульм (Германия)</p>	<p>Ульм – город науки, инноваций, город с будущим</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Усиление промышленного сектора • Преодоление структурного кризиса • Разработка инновативных социальных услуг • Поддержка экологически устойчивого развития • Сохранение привлекательности города для экономики • Усиление старого города как торгового центра • Расширение ближних зон отдыха и природных заповедников
<p>Вена (Австрия)</p>	<p>Обеспечение высокого качества жизни и внедрение самых передовых инноваций</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Экономический центр сильного региона • Центр инновативных знаний • Город социального выравнивания • Город равных шансов • Город высокого качества жизни и ярких событий • Город, осознающий ответственность перед окружающей средой • Член Регионального союза
<p>Нанси (Франция)</p>	<p>Глобальное развитие территории агломерации на основе преимуществ выгодного европейского расположения Нанси и его межкоммунальных связей</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Экономическое и университетское развитие • Развитие транспортных и телекоммуникационных структур • Рост качества жизни, развитие культуры и усиление влияния Большого Нанси • Проведение городской политики, затрагивающей интересы всех жителей и способствующей социальному единению

Штуттгарт (Германия)	Объединение усилий на уровне метрополии с целью оживления региона и его устойчивого развития в европейской конкуренции	<ul style="list-style-type: none"> • Сохранение высокопроизводительного экспортного машиностроения • Диверсификация экономики и ее привязка к гражданскому обществу • Обеспечение хороших транспортных связей с миром • Развитие торговых ярмарок
Утрехт (Нидерланды)	Поддержка в условиях интенсивной экономической экспансии, сбалансированность различных областей жизни и безопасность города, где было бы приятно жить	<ul style="list-style-type: none"> • «Вырасти в городе» – улучшить городское окружение и работу городских служб для детей • «Солидный город» – улучшить систему оказания социальной, медицинской и психологической помощи маргинальным слоям населения • «Безопасный город» – снизить количество правонарушений профилактическими средствами • «Обучающий город» – улучшить доступ населения к рынку труда на базе развития образовательной инфраструктуры • «Развлекающий город» – развить структуры организации досуга, культуры и спорта • «Активный город» – помочь безработным в обретении занятости • «Растущий город» – адаптировать городские службы и коммунальную инфраструктуру к росту населения
Лидс (Великобритания)	Сохранение процветания города и превращение его в достояние всех граждан	<ul style="list-style-type: none"> • Город, в котором жители имеют шансы полностью реализовать свой потенциал • Конкурентный город, признанный на международном уровне как процветающий, прекрасный центр для бизнеса, образования и культуры • Легкодоступный город с высококачественной транспортной системой • Зеленый, чистый, привлекательный • Прекрасное место для жизни с возрождающимися окрестностями • Растущее использование телематики для усиления экономических преобразований и улучшения качества жизни
Лиль (Франция)	Экономический рост и международное влияние	<ul style="list-style-type: none"> • Экономика: ориентация развития на поощрение и экономическую поддержку секторов роста и привлечения новых сфер бизнеса • Качественное жилье для всех • Дружественная жизни окружающая среда • Путешествия как социальный вопрос

Источник: Экономические стратегии активных городов. – СПб.: Наука, 2002. – С. 234-237.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Показатели Программы социально-экономического развития г. Вологды на 2002 – 2005 гг.

(Программа утверждена решением Вологодской городской Думы № 410 от 27. 12. 2001 г.)

1	2	3	4	5	6	7
Интегральные показатели социально-экономического развития города						
Численность постоянного населения, тыс.чел.	307,2	306,4	305,7	305	304,7	304,5
Продолжительность жизни (муж/жен), лет	60/72	60/72	61/72	61/73	62/74	62/74
Уровень рождаемости (на 1000 чел.)	9	9	9	9,1	9,2	9,2
Уровень смертности (на 1000 чел.)	13,2	13,3	13,3	13,2	13,2	13,2
Соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, %	210,6	243,3	243,7	250,5	258,6	267,6
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилья, кв. м	19,4	19,7	20	20,4	20,8	21,3
Уровень безработицы, %	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Раздел: Развитие социальной сферы						
Подраздел: Образование						
Численность учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, % к общему числу учащихся	31	29	28	27	27	27
Количество мест в дошкольных учреждениях, на 1000 мест	15 420 867/1000	15 420 867/1000	15 500 867/1000	15 500 867/1000	15 500 867/1000	15 500 867/1000
Охват детей дошкольными учреждениями, %	70	75	75	75	75	75
Наполняемость детских дошкольных учреждений, чел.	12 801	12 790	12 790	12 790	12 790	12 790
Среднее число учащихся в классе, чел. в том числе:						
в 1-4 классах	22	22	23	23	23	22
в 5-8 классах	25	24	25	25	25	23
в 9-11 классах	27	27	27	27	27	25

1	2	3	4	5	6	7
Интегральные показатели социально-экономического развития города						
Численность постоянного населения, тыс.чел.	307,2	306,4	305,7	305	304,7	304,5
Продолжительность жизни (муж/жен), лет	60/72	60/72	61/72	61/73	62/74	62/74
Уровень рождаемости (на 1000 чел.)	9	9	9	9,1	9,2	9,2
Уровень смертности (на 1000 чел.)	13,2	13,3	13,3	13,2	13,2	13,2
Соотношение среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, %	210,6	243,3	243,7	250,5	258,6	267,6
Средняя обеспеченность одного жителя общей площадью жилья, кв. м	19,4	19,7	20	20,4	20,8	21,3
Уровень безработицы, %	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Раздел: Развитие социальной сферы						
Подраздел: Образование						
Численность учащихся, занимающихся во вторую/третью смену, % к общему числу учащихся	31	29	28	27	27	27
Количество мест в дошкольных учреждениях, на 1000 мест	15 420 867/1000	15 420 867/1000	15 500 867/1000	15 500 867/1000	15 500 867/1000	15 500 867/1000
Охват детей дошкольными учреждениями, %	70	75	75	75	75	75
Наполняемость детских дошкольных учреждений, чел.	12 801	12 790	12 790	12 790	12 790	12 790
Среднее число учащихся в классе, чел. в том числе:						
в 1-4 классах	22	22	23	23	23	22
в 5-8 классах	25	24	25	25	25	23
в 9-11 классах	27	27	27	27	27	25

Продолжение приложения 6

1	2	3	4	5	6	7
Численность детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, чел.	200	200	200	200	200	200
- в т.ч. численность детей, переданных на семейное воспитание, чел.	100	100	100	100	100	100
Численность детей в детских домах, чел.	285	230	250	250	250	250
Доля численности социально неблагополучных детей в общей численности детей, %	10/12	10/12	10/12	10/12	10/12	10/12
Подраздел: Социальное обеспечение населения						
Численность населения, нуждающегося в социальной поддержке (по категориям), чел.	50 487	50 450	50 400	50 000	50 000	50 300
Оказание единовременной помощи населению, всего, тыс. руб.	1 161	1 200	1 400	3 200	4 000	5 500
Подраздел: Культура						
Посещаемость (среднее число посещений библиотеки одним жителем за год), посещений в год	133,2	162,3	162,3	162,3	162,3	162,4
Число культурно-досуговых мероприятий, ед.	703	720	723	725	725	725
Посещаемость культурно-досуговых мероприятий, тыс. чел.	46	53	53	53	53	54
Количество учащихся детских музыкальных, художественных, хореографических школ, тыс. чел.	3	3	3	3	3	3
Число посещений музеев на 1000 населения	69,5	64,5	64,5	64,5	64,5	64,5
Число посещений театров на 1000 населения	478	400	400	400	400	400
Подраздел: Физкультура и спорт						
Численность занимающихся физкультурой и спортом, чел.	20 544	20 300	20 350	23 500	24 000	24 000
Раздел: Экономика и промышленность						
Численность занятых в экономике, тыс.чел.	125,3	125,1	124,8	124,8	125,3	125,5
Среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций, руб.	2 561	3 560	4 000	4 760	5 453	6 261

1	2	3	4	5	6	7
Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, руб.	1 050,4	1 261	1 450,1	1 638	1 818	2 018
Объем промышленной продукции, млн. руб.	9 828,9	11 237,5	13 367,2	14 168	15 585	17 455
Индексы физического объема производства промышленной продукции, % к предыдущему году	113,1	104,2	103,8	106,5	106,8	103,7
Производство потребительских товаров (в отпускных ценах), млн. руб.	1 977,6	2 496	2 910	3 230	3 585	3 998
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, % от общего числа предприятий и организаций	16,9	25,3	21,8	14,8	14,6	13,1
Прибыль, млн. руб.	1 965,7	1 909	1 981	2 292	2 562	2 844
В % к предыдущему году	123,8	97,1	103,8	115,7	111,8	111
Подраздел: Малый бизнес						
Численность работающих на малых предприятиях, тыс. чел.	16,8	17,2	17,5	17,8	18,1	18,3
Объем произведенной по основному виду деятельности продукции (работ, услуг) малыми предприятиями по основным отраслям экономики, млн. руб.	1 376	1 573,2	1 840,6	1 932,6	2 126	2 381,1
Подраздел: Занятость населения						
Общая численность безработных, тыс. чел.	2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Уровень общей и зарегистрированной безработицы, % от экономически активного населения	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Численность незанятого населения, обратившегося в органы службы занятости, в расчете на одну вакансию, чел.	0,74	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
Подраздел: Инвестиционная политика						
Инвестиции в основной капитал, - всего млн. руб., - на душу населения, руб.	994,2 3 236	1 193 3 894	1 360 4 449	1 536,8 5 039	1 721,2 5 649	1 910,5 6 274
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	104,9	106	105	103	105	105

Продолжение приложения 6

1	2	3	4	5	6	7
Раздел: ЖКХ и транспорт						
Подраздел: Ресурсосбережение						
Размер средств, затраченных на выплату субсидий на оплату жилья и ком. услуг, тыс. руб.	313 239,1	347 844	350 000	335 836,8	335 836,8	335 836,8
Потребление воды на душу населения, тыс. куб. м в год	101,1	102,2	102,9	75,44	75,12	74,82
В т. ч. на хозяйственно-питьевые нужды на душу населения, тыс. куб. м в год	74,8	75,6	76,2	55,83	55,59	55,36
Подача тепла в тепловые сети от котельных и ТЭЦ, млн. Ккал.	2,27	2,34	2,4	2,29	2,31	2,33
Подраздел: Сети, инфраструктура, благоустройство						
Благоустройство жилого фонда (% ко всей жилой площади); удельный вес всей жилой площади, оборудованной:						
- водопроводом	97,4	98,2	98,6	98,6	97	97
- канализацией	97,1	97,5	97,9	96,4	96,6	96,6
- центральным отоплением	96,2	97,1	97,5	94,7	95	95
- горячим водоснабжением	93,3	93,5	93,9	92	92,5	92,5
- газоснабжением	91,4	91,7	92,1	93	93,5	93,5
- телефонами	51,3	59	62	65	68	68
- ваннами, душами	93,3	93,5	94	92	92,5	92,5
- напольными электрическими плитами	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4
Подраздел: Транспорт						
Число перевезенных за год пассажиров:						
- автобусами, млн. человек	78,96	79,87	81	82,15	83,52	86,4
- троллейбусами, млн. человек	31,26	31,62	31,8	32,26	32,8	34
Раздел: Капитальное строительство						
Объем подрядных работ, выполненных строительными организациями (в фактически действовавших ценах), млн. руб.	862	1 086,1	1 260	1 423,8	1 580,4	1 770
Ввод в действие основных фондов, млн.руб.	448,1	537,7	618,4	705	782,5	876,4

1	2	3	4	5	6	7
Подраздел: Жилищное строительство						
Ввод в действие жилых домов, тыс. кв. м общей площади	72,4	90	92	96	96	100
Средняя стоимость 1 кв. м общей площади	4 106	4 500	4 800	5 000	5 200	5 400
Удельный вес жилых домов, построенных индивидуальными застройщиками, в общем вводе жилья, %	7,3	5,6	6,1	6	7	7
Подраздел: Социальные объекты						
Ввод в действие объектов социально-бытового назначения						
<i>Образование</i>						
Реконструкция и восстановление школы № 1 Блок "А"/"Б", Блок "В"	475 уч. мест	-	-	490 уч. мест	-	-
Гимназия «Гармония» пристройка-надстройка	-				объект	
Культурно-образовательный центр в п. Ананьино	-	-	-	объект	-	-
Школа в МКР "Новгородский"	-					1 296 учащихся
<i>Здравоохранение</i>						
Переход-вставка в горбольнице № 1 по Советскому проспекту		Отделение реанимации на 12 коек				
Подраздел: Охрана окружающей среды						
Объем сброса загрязненных сточных вод, тыс. куб. м в год	48 780	48 000	47 000	46 500	46 000	45 500
Объем выбросов вредных веществ в атмосферу, тыс. т. в год	6,402	6,83	6,972	6,977	6,96	6,891
в том числе:						
твердых,	1,029	1,2	1,189	1,233	1,16	1,091
газообразных и жидких	5,373	5,63	5,783	5,744	5,8	5,8

1	2	3	4	5	6	7
Раздел: Розничная торговля и сфера услуг						
Розничный товарооборот, включая общественное питание (в фактически действовавших ценах) на душу населения, руб.	14 300	16 971	19 051	21 197	23 340	25 691
Товарооборот предприятий общественного питания (в фактически действовавших ценах), на душу населения, руб.	706	843	945	1051	1157	1274
Общий товарооборот непродовольственных товаров, на душу населения, тыс. руб.	4,7	5,7	6,4	7,2	7,9	8,7
Объем реализации бытовых услуг (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	0,2	0,3	0,35	0,43	0,50	0,59
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), на душу населения, тыс. руб.	2,4	3,3	4,2	5,1	6	7
Раздел: Управление муниципальной собственностью						
Поступило средств от приватизации, тыс. рублей:	3 352,5	6 279,3	2 540	1 540	1 545	1 545
- муниципальных предприятий	-	-	-	-	-	-
- нежилых помещений	1 497,7	5 876	2 000	1 000	1 000	1 000
- жилых домов	-	83,3	40	40	45	45
- земельных участков	1 854,8	320	500	500	500	500
Поступление средств от сдачи в аренду нежилых помещений, тыс. руб.	12 992,2	15 900	14 700	13 500	13 500	13 500
Поступление средств от продажи права аренды нежилых помещений на конкурсной основе и аукционе	-	-	50	-	-	-
Поступление средств от сдачи в аренду технического оборудования ТДХ - 1В фирмы "Самсунг"	-	291,5	291,5	291,5	291,5	291,5
Прочие поступления от использования имущества (3 % от балансовой прибыли), тыс. руб.	711,6	650	400	400	400	400
Раздел: Развитие системы городского самоуправления						
Укрепление финансовой базы городского самоуправления						
Доходная часть городского бюджета, млн. руб.	1 079,9	1 496,2	1 294,1	x	x	x
Доля городского бюджета, расходующегося на дотации услуг ЖКХ, %	41,7	42,4	28,4	x	x	x

Перечень целевых программ развития г. Вологды

Наименование программы	Сроки реализации	Источники финансирования
1. Программа социально-экономического развития города Вологды на 2001 – 2004 годы	2001 – 2004 гг.	- городской бюджет; - областной бюджет; - внебюджетные и иные средства
2. Программа развития машиностроительного комплекса города Вологды на 2001 – 2005 годы	2001 – 2005 гг.	- средства предприятий; - городской бюджет (в виде льгот)
3. Программа развития и реструктуризации лесопромышленных предприятий города Вологды на период до 2005 года	До 2005 г.	- средства предприятий; - городской бюджет
4. Программа стабилизации и развития предприятий легкой промышленности города Вологды на период до 2005 г.	До 2005 г.	- средства предприятий; - городской бюджет (в виде льгот)
5. Концепция развития торговли города Вологды на 2002 – 2004 годы	2001 – 2004 гг.	
6. Мероприятия содействия занятости населения города Вологды на 2002 – 2005 годы	2002 – 2005 гг.	- федеральный бюджет; - областной бюджет; - городской бюджет; - привлеченные средства
7. Программа ресурсосбережения города Вологды на 2003 – 2005 годы	2003 – 2005 гг.	- городской бюджет; - областной бюджет; - привлеченные средства
8. Программа приватизации муниципального имущества города Вологды на 2003 год	2003 г.	- городской бюджет (источник доходной части)
9. Программа капитальных вложений за счет средств бюджета города Вологды на 2003 год	2003 г.	- городской бюджет
10. Вологодская городская инвестиционная программа на 2003 год	2003 г.	- городской бюджет - привлеченные средства
11. Программа реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в городе Вологде 1998 - 2003 гг.	1998 – 2003 гг.	- городской бюджет
12. Городская целевая программа «Здоровый ребенок» на 2002 – 2004 гг.	2002 – 2004 гг.	- городской бюджет
13. Городская целевая программа «Вакцинопрофилактика» на 1999 – 2003 гг.	1999 – 2003 гг.	- городской бюджет

Окончание приложения 7

14. Городская программа «Охрана территории города от завоза особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных. Растений, а также токсичных веществ на 2001 – 2005 гг.»	2001 – 2005 гг.	- городской бюджет
15. Городская целевая программа «Вместе» – «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002 – 2004 гг.»	2002 – 2004 гг.	- городской бюджет
16. Городская целевая программа о мероприятиях по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения г. Вологды на 2001 -- 2003 годы	2001 – 2003 гг.	- городской бюджет
17. Городская целевая программа «Профилактика парентеральных вирусных гепатитов, ВИЧ-инфекций среди населения г. Вологды на 2003 - 2008 годы»	2003 – 2008 гг.	-городской бюджет
18. Программа «Забота» на 2003 - 2004 гг.	2003 – 2004 гг.	-городской бюджет
19. Городская целевая программа «Одаренные дети 2003 - 2006 годы»	2003 – 2006 гг.	- городской бюджет
20. Городская целевая программа «Молодежная политика 2001 – 2004 гг.»	2001 – 2004 гг.	- городской бюджет; - привлеченные средства
21. Целевая комплексная программа «Мероприятия по развитию информатизации муниципальной централизованной библиотечной системы на 2003 - 2004 годы»	2003 – 2004 гг.	- городской бюджет
22. Городская целевая программа «Правопорядок – 2003»	2003 г.	- городской бюджет
23. Программа мероприятий по оздоровлению и охране окружающей среды г.Вологды на 2001 год и на период 2002 – 2005 годы (Экологическая программа)	2002 – 2005 гг.	- областной бюджет; - городской бюджет; - средства предприятий

ЛИТЕРАТУРА

1. Абалкин Л.И. Выбор за Россией. – М.: Институт экономики РАН, 1998. – 212 с.
2. Абалкин Л.И. Поиск самоопределения. Отечественная школа экономической мысли на рубеже веков // Независимая газета. – 2000. – 5 ноября.
3. Ансофф И.Х. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: НПО «Экономика», 2000. – 303 с.
5. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 260 с.
6. Боголюбов В.С. Актуальные проблемы крупных городов. – СПб.: СПбГИЭА, 1997. – 194 с.
7. Боголюбов В.С., Стеняев В.М. Управление городским хозяйством. – Л.: Стройиздат, Ленингр. отделение, 1989. – 168 с.
8. Боголюбов И.Н., Воронцова И.П., Гузий Л.И., Помигалова И.В. Система инструментальной поддержки сочетания методик стратегического и оперативного планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития: Тезисы докладов научно-практической конференции, 17–18 июня 1999 г., Санкт-Петербург. – СПб.: 1999. – С. 44-49.
9. Большая советская энциклопедия: В 30 Т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1972.
10. Борисевич В.И., Кандаурова Г.А., Кандаурова Н.Н. и др. Прогнозирование и планирование экономики: Учебное пособие. – Минск: Экоперспектива, 2000. – 432 с.
11. Бузер В., Хайдебах Х.П. Участие граждан в управлении и планировании городского развития // Экономические стратегии активных городов. – СПб.: Наука, 2002. – 499 с.
12. Васильев П. К 80-летию НЭПа и Госплана // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – №4. – С. 117-121.
13. Вернадский В.И. Научная мысль как планетарное явление. – М.: Наука, 1991. – 126 с.
14. Ветров Г.Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. – 68 с.
15. Ветров Г.Ю. Условия, проблемы и перспективы экономического развития российских городов на современном этапе. Проблемы городов переходных экономик. Региональное приложение 1 // Эра городов. Журнал о проблемах развития городов мира. – 1998. – Вып. 3, 5. – С. 1-2.

16. Вечорек Р. Политика наращивания инфраструктуры знаний Мюнхена в целях развития инноваций // Евроград. – 2003. – №16. – С. 59-65.
17. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
18. Глазьев С.Ю. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста? // Российский экономический журнал. – 1999. – №1. – С. 22-39; №2. – С. 14-32.
19. Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. – 1997. – №7. – С. 4-34.
20. Горный М.Б. Прозрачность бюджетного процесса – необходимое условие эффективного бюджетного участия // Бюджетное участие в бюджетном процессе на Северо-Западе России / Под ред. М.Б. Горного. – СПб.: Норма, 2002. – 320 с.
21. Город Вологда в цифрах: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2000. – 35 с.
22. Города Вологодской области: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 1999. – 224 с.
23. Город Череповец в цифрах: Статистический сборник. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2000. – 35 с.
24. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения), утвержденная Указом Президента РФ № 608 от 29 апреля 1996 г.
25. О состоянии окружающей природной среды в РФ в 1999 г.: Государственный доклад. – М.: Гос. центр экологических программ, 2000.
26. Гринчель Б.М., Бааке А. Перспективы инновационного партнерства // Евроград, 2004. – №17. – С. 7-8.
27. Давыдова Н.С. Формирование адаптивной системы управления развития муниципального образования: Автореф. дисс. ... д. э. н. – Ижевск, 2000. – 25 с.
28. Демин П.И. Организационно-политическое обеспечение стратегического планирования и управления в регионе (на примере республики Карелия) // Структурная перестройка экономики республики Карелия: проблемы, тенденции, перспективы. – Петрозаводск: КарНЦ Института экономики РАН, 2002. – 380 с.
29. Дзарасов С.С. Российский путь: либерализм или социал-демократизм. – М.: РГУ, 1994.
30. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2000 год / Под общ. ред. проф. С.Н. Бобылева. – М.: Права человека, 2001. – 196 с.
31. Дорогов Н. Обоснование выбора экономической стратегии региона // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – №3. – С. 80-85.

32. Дудкин В.Е. Индикативное планирование как система координационного взаимодействия государственных и негосударственных субъектов регулирования рыночной экономики (теоретико-методологические аспекты): Дисс. ... к. э. н. – М., 1998. – 243 с.
33. Евграшин А. Из практики французского индикативного планирования. // Российский экономический журнал. – 1997. – №2. – С. 84-87.
34. Жихаревич Б.С. Основы стратегического планирования экономического развития городов // Евроград. – 1996. – №7. – С. 31-37.
35. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Стратегическое планирование на муниципальном уровне (принципы использования в современных российских условиях) // СПб.: Гуманитарные науки. – 1997. – № 2 (8). – С. 40-47.
36. Заборова Е.Н. Участие граждан в управлении городом // Социс. – 2002. – №2. – С. 23-30.
37. Иванов С.А. Социальное партнерство как инструмент разработки и реализации стратегии развития региона // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития (IV региональная научно-практическая конференция, 19 – 20 июня 2002 г., Санкт-Петербург): Тезисы докладов. – СПб., 2002. – С. 107-111.
38. Ильин В.А. Малое предпринимательство в Вологодской области. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 39 с.
39. Ильин В.А. Модернизация промышленного сектора региона: Монография. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998. – 180 с.
40. Ильин В.А., Гулин К.А. Потребительские настроения как индикатор социально-экономических перемен. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1999. – 40 с.
41. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования: Монография. – СПб.: Знание, 2000. – 96 с.
42. Итоги выполнения программы социально-экономического развития города Вологды на 2001 – 2004 годы (за 2003 год). – Вологда: Администрация г. Вологды, 2003. – 110 с.
43. Клумпп Д. Электронное управление и развитие партнерства в условиях информационного общества // Евроград. – 2004. – №17. – С. 10-16.
44. Качество населения / Отв. ред. акад. Н.М. Римашевская, к.э.н. В.Г. Колнина. – М.: ИСЭПН, 1993. – 185 с.
45. Когут А.Е., Рохчин В.С. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 143 с.
46. Кожин В.А. Механизмы реализации стратегии города // Евроград. – 2001. – №14. – С. 8-13.
47. Койчуманов Т. Индикативный план и прогноз социально-экономического развития // Общество и экономика. – 1999. – №7-8. – С. 57-67.

48. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. – М.: Известия, 1993. – 127 с.
49. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утверждена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. №440.
50. Концепция социально-экономического развития города Вологды до 2010 года. – Вологда: Администрация г. Вологды, 2003. – 76 с.
51. Костылева Е.А. Городской маркетинг: методический подход // Евроград. 2001. – №14. – С. 37-40.
52. Корняков В. Государственно-корпоративное направление развития экономики // Экономист. – 2000. – №5. – С. 74-77.
53. Лексин В.Н., Селиверстов В.Е., Швецов А.Н. О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах Российской Федерации // <http://www.ieie.nsc.ru>.
54. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Ст. 9. Городская Россия – проблемное воплощение реформ // Российский экономический журнал. – 2002. – №1. – С. 8-30.
55. Липатова Л. Основа оплаты труда на российских предприятиях // Экономист. – 2003. – №3 – С. 96.
56. Лукша О.П., Сушков П.В., Яновский А.Э. Управление стратегическими планами и программами местного развития. Российский и зарубежный опыт. Программы местного развития. Управление и механизмы реализации. – Обнинск, 2003. – 68 с.
57. Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.
58. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1998. – 800 с.
59. Местное самоуправление в современной России: Основы муниципальной экономики / Под общ. ред. М.Б. Горного – М.: Весь Мир, 2000. – 240 с.
60. Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта / Под общ. ред. д.э.н. Б.М. Гринчеля. – СПб.: Институт «Евроград», 1996. – 296 с.
61. Мильнер Б.З. Реформы управления и управление реформами. – М.: Институт экономики РАН, 1994.
62. Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения: Инф. бюллетень. – Вып. 17. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 106 с.
63. Мониторинг общественного мнения. – Инф. вып. 10 (475). – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 20 с.
64. Мониторинг развития муниципальных образований / Т.В. Ускова, А.Н. Зуев, А.А. Смирнов; Под науч. рук. д.э.н., профессора В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 126 с.

65. Экономические и социальные перемены в регионе. Мониторинг общественного мнения: Инф. бюллетень. – Вып. 17. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – С 3-7.

66. Мониторинг общественного мнения. – Инф. вып. 10 (297). – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2001. – 14 с.

67. Муниципальные образования Вологодской области в 1999 – 2000 годах: Официальное статистическое издание. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2001. – 411 с.

68. Муниципальные образования Вологодской области в 1995 – 2002 годах: Официальный стат. сб. в 2-х т. – Вологда: Вологодский областной комитет государственной статистики, 2003.

69. Население и кризисы: последствия депопуляции, старения населения в России и варианты выхода из демографического кризиса. – Вып. 6 / Под ред. Б.С. Хорева и Л.В. Иванковой. – М.: МАКС Пресс, 2000. – 108 с.

70. Николаев М., Махотаева М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ // Вопросы статистики. – 2002. – №5. – С. 126-136.

71. Новая парадигма развития России (Комплексные исследования проблем устойчивого развития). / Под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матророва, В.К. Левашова. – 2-е изд. – М.: Academia, 2000. – 460 с.

72. О положении в экономике и социальной сфере Вологодской области в 2000 г.: Доклад / Вологодский областной комитет статистики. – Вологда, 2001. – 222 с.

73. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – 3-е изд., стереотипное. – М.: Азъ, 1995. – 928 с.

74. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370.

75. Основы местного самоуправления в городах России / Под ред. А.Е. Когуа. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 258 с.

76. Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах: Сборник статей. – СПб.: Леонтьевский центр, 2000. – 123 с.

77. Панкрухин А.П. Муниципальное управление: маркетинг территорий. – М.: РАГС, 2002. – 328 с.

78. Паркинсон М. Города-предприниматели и местное финансирование // Евроград. – 1998. – №10. – С. 15-23.

79. Петров Ю. «Тринадцатая пятилетка» российской экономики (о ее итогах и о необходимости смены экономической политики) // Российский экономический журнал. – 1995. – №8. – С. 3-19.

80. Попов Г.Х. Эффективное управление. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: Экономика, 1985. – 336 с.

81. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства): Стенограмма выступления. – М.: Известия, 2002. – 48 с.
82. Приоритеты социально-экономического развития регионов: вопросы теории, методологии, практики / Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Таркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2000. – 503 с.
83. Прогнозирование и планирование: Учебное пособие / Е.А. Черныш, Н.П. Молчанова, А.А. Новикова, Т.А. Салтанова. – М.: ПРИОР, 1999. – 176 с.
84. Программа социально-экономического развития города Вологды на 2001 – 2004 годы / Отдел экономики, промышленности и муниципальных программ администрации г. Вологды. – Вологда, 2000. – 78 с.
85. Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики / Рук. авт. колл. Д.С. Львов. – М.: Экономика, 1999. – 793 с.
86. Пчелинцев О.С. Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. – 2002. – №1. – С. 3–16.
87. Развитие местного самоуправления в России: Научный доклад / Науч. рук. д.э.н., профессор А.Е. Когут. – СПб.: ИСЭП РАН, 1996. – 92 с.
88. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления: Учебное пособие. – М.: Муниципальная власть, 2000. – 608 с.
89. Ревенков А. Планирование в системе государственного регулирования экономики // Экономист. – 2001. – №8. – С. 17-21.
90. Регионы России: Стат. сб. в 2-х т. / Госкомстат России. – М., 2003.
91. Рекомендации по разработке комплексной программы маркетинга города и привлечения инвестиций / Под ред. д.э.н. Б.М. Гринчеля. – СПб.: Институт «Евроград», 1996. – 158 с.
92. Регион: ресурсы местного развития: Спецкурс, вып. 8 / Под науч. ред. Ю.П. Алексеева, Б.Е. Шпилева. – М.: БСТ, 1999. – 220 с.
93. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Российский экономический журнал. – 1997. – №4. – С. 3-15.
94. Российский статистический ежегодник. 2001 / Госкомстат России. – М., 2001. – 679 с.
95. Рохчин В.Е., Жилкин С.Ф. Стратегический выбор города: научный подход. – СПб.: ИСЭП РАН, 1998. – 91 с.
96. Сигов И.И., Межевич М.Н., Иванов Е.А. и др. Управление развитием крупных городов / Под ред. И.И. Сигова. – Л.: Наука. Ленингр. отделение, 1985. – 223 с.

97. Сичакова Э. Информационная открытость государственных органов как фактор влияния на экономический рост // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – №3. – С. 55-59.

98. Современный философский словарь / Под общ. ред. В.Е. Кемерова. – М., Бишкек, Екатеринбург: Одиссей, 1996. – 608 с.

99. Социально ориентированное местное управление: Опыт городов Германии для России / Под ред. д.э.н. Б.М. Гринчеля, к.э.н. Н.Е. Костылевой – СПб.: Наука, 1999. – 388 с.

100. Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления / Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. – Екатеринбург: УрО РАН, 1997. – 380 с.

101. Социальные параметры России в сопоставлении с европейскими странами // Уровень жизни населения регионов России. – 2003. – №2. – С. 52.

102. Специальный выпуск журнала «Городское управление» // <http://rels.obninsk.com/RELS/Limited/Nsub/Me>.

103. Стратегическое планирование / Под ред. Э.А. Уткина. – М.: ЭКМОС, 1999. – 440 с.

104. Стратегическое планирование в российских муниципалитетах // Муниципальное управление. – Вып. 5. – М.: Муниципальная власть, 2000. – 164 с.

105. Стратегическое планирование, осуществляемое местными органами власти / Под ред. Р.Л. Кемпа. – Чикаго-Вашингтон, 1992.

106. Стратегия развития региона / Колл. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.: ил.

107. Стратегия управления муниципальными образованиями / Колл. авт. под рук. В.А. Ильина, А.С. Якуничева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 115 с.

108. А.И. Татаркин, О.А. Романова, Н.И. Данилов и др. Социально-экономические проблемы формирования рыночных отношений в крупном промышленном городе. Екатеринбург: Наука, 1997. – 208 с.

109. Тодаро М.П. Экономическое развитие: Учебник / Пер. с англ. под ред. С.М. Яковлева, Л.З. Зевина. – М.: Экономический факультет МГУ: ЮНИТИ, 1997. – 671 с.

110. Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)».

111. Ускова Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований: Монографическое исследование на материалах г. Вологды / Под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – 159 с.

112. Ускова Т.В. Индикативное планирование как инструмент рыночного управления // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз.– Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – Вып. 20. – С. 43-51.

113. Федеральный Закон от 20 июля 1995 года №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

114. Федеральный Закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

115. Федеральный Закон от 25 сентября 1997 года №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

116. Федеральный Закон от 7 мая 1998 года №73-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации».

117. Авдеева Ю.В. Основы развития местного хозяйства: Учебник. – М.: Дело, 2000. – 264 с.

118. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования «О совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышении эффективности их реализации» // <http://www.forecast.ru>.

119. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: (власть и бизнес) / Отд. экономики РАН; Науч.-ред совет изд-ва «Экономика». – М.: Экономика, 1999. – 414 с.

120. Эльянов А. Место и роль государства в экономическом развитии. Опыт развивающихся стран и России. // Общество и экономика. – 1999. – №12. – С. 148-174.

121. Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – Вологда, ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2003. – Вып. 20. – 95 с.

122. Экономические стратегии активных городов / Под ред. Б.М.Гринчеля, К. Шуссмана, Н.Е. Костылевой – СПб.: Наука, 2002. – 499 с.

123. Эффективное управление муниципальными финансами. Практические рекомендации / Под ред. С.И. Рыженкова; Предисл. С.С. Митрохина – М.: ИГПИ, 1999. – 49 с. (Серия: Местное самоуправление в России, вып. 2.)

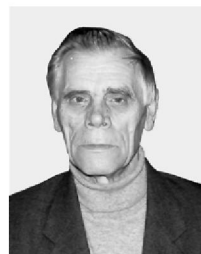
124. Эффективность государственного управления: Перевод с англ. / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: Консалт-банкир, 1998. – 847 с.

Авторы II части собрания научных трудов



Ильин

Владимир Александрович –
директор ВНКЦ ЦЭМИ РАН, д.э.н.,
профессор



Сычев

Михаил Федорович –
зам. директора ВНКЦ ЦЭМИ РАН, к.э.н.



Иогман

Леонид Генрихович –
начальник департамента экономики,
заместитель Губернатора
Вологодской области, к.э.н.



Костылева

Людмила Васильевна –
с.н.с. ВНКЦ ЦЭМИ РАН, к.э.н.



Изотова

Галина Сергеевна –
начальник департамента финансов,
первый заместитель Губернатора
Вологодской области, к.э.н.



Дубов

Сергей Николаевич – к.э.н.



Якуничев

Алексей Сергеевич –
Глава г. Вологды, к.э.н.



Дурнова

Елена Александровна – к.э.н.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
-------------------	---

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО СЕКТОРА РЕГИОНА

Глава I. Состояние и динамика промышленного производства Вологодской области. Задачи модернизации	9
1.1. Общая характеристика промышленного потенциала области	9
1.2. Пути улучшения финансового положения промышленных предприятий	21
1.3. Проблемы и задачи модернизации промышленного производства	28
1.4. Роль внешнеэкономической деятельности Вологодской области в модернизационных процессах	45
Глава II. Модернизация промышленных комплексов в областных программах социально-экономического развития	51
2.1. Прогнозирование социально-экономического развития региона	51
2.2. Строительно-инвестиционный комплекс и его роль в модернизации производства	55
2.3. Металлургия	60
2.4. Химическое производство	63
2.5. Программные направления развития лесопромышленного комплекса	76
2.6. Машиностроение и металлообработка	88
2.7. Легкая промышленность	107
Глава III. Развитие и модернизация производственной инфраструктуры	127
3.1. Энергетический комплекс	127
3.2. Проблемы модернизации транспорта и дорожных коммуникаций	140

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНА

<i>Введение</i>	163
Глава 1. Теоретические аспекты модернизации промышленности России и ее регионов	166
1.1. Концепции модернизации на новом этапе рыночной трансформации российской экономики	166
1.2. Проблемы модернизации промышленности регионов Европейского Севера	180
Глава 2. Тенденции и перспективы функционирования промышленности Вологодской области	189
2.1. Динамика производства промышленной продукции	189
2.2. Воспроизводственные процессы на предприятиях	199
2.3. Целевые ориентиры перспективного развития и модернизации промышленности области	211
Глава 3. Совершенствование механизмов модернизационных преобразований в промышленности региона	220
3.1. Инвестиционная деятельность	220
3.2. Инновационное развитие	234
3.3. Институциональные преобразования	246
3.4. Кадровая политика	258
<i>Заключение</i>	269
<i>Литература</i>	272

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНА: СОСТОЯНИЕ, ФАКТОРЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

<i>Предисловие</i>	281
Глава 1. Исходные позиции диагностики региональных финансов	283
1.1. Тенденции социально-экономического развития Вологодской области	283
1.2. Методологические и методические аспекты исследования	290

Глава 2. Состояние и тенденции областного бюджета и бюджетов муниципальных образований	297
2.1. Доходы консолидированного бюджета Вологодской области	297
2.2. Расходы консолидированного бюджета Вологодской области	303
2.3. Проблемы несбалансированности в бюджетной системе региона	310
2.4. Состояние отдельных звеньев бюджетной системы Вологодской области	316
2.5. Проблемы расчетов в бюджетной системе региона	328
Глава 3. Целевые бюджетные фонды Вологодской области	332
3.1. Общая характеристика	332
3.2. Территориальный дорожный фонд	334
3.3. Экологический фонд	338
3.4. Продовольственный фонд	341
Глава 4. Федеральные внебюджетные фонды на территории Вологодской области	343
4.1. Общее представление	343
4.2. Пенсионный фонд	346
4.3. Фонд обязательного медицинского страхования	349
4.4. Фонд социального страхования	351
4.5. Фонд занятости	355
Глава 5. Оценка соотношения государственного и частного секторов в Вологодской области	359
5.1. Общая характеристика государственного и муниципального сектора региона	359
5.2. Соотношение секторов в экономике региона	364
5.3. Значение государственного сектора в формировании общественных финансов	376
5.4. О перспективах развития государственного и частного секторов	381
Глава 6. Факторы, определяющие состояние общественных финансов региона	386
6.1. Критерии выделения анализируемых факторов	386
6.2. Макроэкономические факторы	388
6.3. Микроэкономические факторы	392

Глава 7. Роль общественных финансов в региональном инвестиционном процессе	403
7.1. Общая характеристика инвестиционного процесса в регионе	403
7.2. Государственные инвестиционные программы	407
7.3. Государственная поддержка инвестиционного процесса	411
Глава 8. Показатели для мониторинга системы общественных финансов Вологодской области	413
8.1. Концепция системы показателей для мониторинга	413
8.2. Апробация концепции мониторинга	419
Глава 9. Реформирование – основа повышения качества управления общественными финансами региона	422
<i>Литература</i>	<i>426</i>

БЮДЖЕТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА

<i>Предисловие</i>	<i>428</i>
Глава 1. Теоретические основы безопасности бюджетной системы региона	430
1.1. Роль и место бюджетной системы в региональной экономике	430
1.2. Концепции обеспечения безопасности бюджетной системы региона	439
Глава 2. Методические аспекты оценки безопасности региональной бюджетной системы	459
2.1. Критерии и показатели бюджетной безопасности региона	459
2.2. Инструментальные приемы оценки состояния безопасности региональной бюджетной системы	466
2.3. Особенности функционирования бюджетной системы Вологодской области	490
Глава 3. Методы повышения безопасности бюджетной системы Вологодской области	509
3.1. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе	509
3.2. Мониторинг функционирования региональной бюджетной системы	538
3.3. Прогнозирование развития бюджетной системы региона	549
<i>Приложения</i>	<i>560</i>
<i>Литература</i>	<i>567</i>

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСПЕКТИВНЫМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ГОРОДСКОГО ТИПА

<i>Введение</i>	577
Глава I. Критерии сбалансированного перспективного развития города в условиях рыночной экономики и открытого общества	579
1.1. Состояние и управление перспективным развитием городов России в современный период	579
1.2. Зарубежный опыт территориального планирования	595
1.3. Российский опыт планирования	610
1.4. Критерии сбалансированного развития города на современном этапе	618
Глава 2. Методы формирования перспективного плана развития города	629
2.1. Современная стратегия перспективного развития города	629
2.2. Методы выбора целей и направлений перспективного социально-экономического развития города	643
2.3. Формы участия населения в выработке стратегии развития города	657
Глава 3. Методы и практика реализации перспективного плана	670
3.1. Оценка и выбор эффективных механизмов реализации стратегических планов	670
3.2. Взаимодействие органов власти и хозяйствующих субъектов в реализации городских проектов и программ	681
3.3. Бюджет города как решающее звено реализации стратегического плана	698
<i>Заключение</i>	712
<i>Приложения</i>	714
<i>Литература</i>	730
Авторы II части собрания научных трудов	738
<i>Annotation</i>	744
<i>Content</i>	745

TRENDS AND PROBLEMS OF THE REGIONAL DEVELOPMENT

Scientific works
In 3 volumes

Annotation

In this collection, dedicated to 15-th anniversary of VSCC of RAS, the scientific works made with in VSCC are published. They are devoted to the problems and perspectives of economical and social development of Vologda region and other regions of Russian European North.

The book is dedicated to the specialists of authority bodies of regional and municipal levels, to the managers of enterprises and organizations, scientific workers, teachers, students and candidates for a degree.

CONTENT

Preface	4
MODERNIZATION OF INDUSTRIAL SECTOR OF THE REGION	
Chapter I. State and dynamics of industrial production of Vologda region.	
The goals of modernization	9
1.1. General characteristics of industrial potential of the region	9
1.2. The ways of improvement of financial situation at industrial enterprises	23
1.3. Problems and goals for modernization of industrial production	28
1.4. The role of foreign economic activities of Vologda region in modernization process	45
Chapter II. Modernization of industrial complexes in the regional programs of socio-economic development	51
2.1. The forecasting of socio-economic development of the region	51
2.2. Building and investment complex and its role in the modernization of industry	55
2.3. Metallurgy	60
2.4. Chemical industry	63
2.5. Program ways of development of timber processing industry	76
2.6. Machine-building and metal processing	88
2.7. Light industry	107
Chapter III. Development and modernization of industrial infrastructure	127
3.1. Energy industry	127
3.2. The problems of modernization of transport and road facilities	140

ORGANIZATION AND ECONOMIC BASIS OF INDUSTRIAL MODERNIZATION IN THE REGION

<i>Introduction</i>	163
Chapter 1 . Theoretical aspects of modernization of the industry of Russia and its regions	166
1.1. Concepts of modernization on new stage of transformation of the Russian economy	166
1.2. Problems of modernization of the industry of European North regions	180
Chapter 2. Trends and perspectives of functioning of Vologda region industry	189
2.1. Dynamics of production in industry	189
2.2. Reproduction processes at enterprises	199
2.3. Targets of perspective development and modernization of the region's industry	211
Chapter 3. The perfection of mechanisms of modernization changes in the region's industry	220
3.1. Investment activities	220
3.2. Innovation development	234
3.3. Institutional changes	246
3.4. Staff policy	258
<i>Conclusion</i>	269
<i>Luterature</i>	272

PUBLIC FINANCES OF THE REGION: STATE, FACTORS, PERSPECTIVES

<i>Preface</i>	281
Chapter 1. Background of diagnostics of regional finances	283
1.1. Trends of socio-economic development of Vologda region	283
1.2. Methodologic and methodic aspects of research	290

Chapter 2. State and trends of the regional budget and budgets of municipalities	297
2.1. The income part of the budget of Vologda region	297
2.2. The expenses part of consolidated budget of Vologda region.....	303
2.3. Problems of disbalance in budgeting system of the region	310
2.4. State of separate parts of budget system of Vologda region.....	316
2.5. Problems of payments in budget system of the region	328
Chapter 3. Target budgeting funds of Vologda region	332
3.1. General characteristics	332
3.2. Territorial Road Fund	334
3.3. Ecological fund	338
3.4. Food fund.....	341
Chapter 4. Federal off-budget funds on the territory of Vologda region	343
4.1. General overview	343
4.2. Pension fund	346
4.3. Fund of obligatory medical insurance	349
4.4. Fund of social insurance	351
4.5. Employment fund.....	355
Chapter 5. Assessment of ratio of State and Private sectors in Vologda region ...	359
5.1. General characteristics of state and municipal sector of region.....	359
5.2. Ratio of sectors in the region's economy	364
5.3. The role of state sector in the formation of public finances	376
5.4. About perspectives of development of state and private sectors.....	381
Chapter 6. Factors defining the state of public finances of the region	386
6.1. Criteria of separation of analyzed factors.....	386
6.2. Macroeconomic factors	388
6.3. Microeconomic factors.....	392

Chapter 7. The role of public finances in the regional investment process	403
7.1. General characteristics of the investment process in the region	403
7.2. State investment programs	407
7.3. State support of investment process	411
Chapter 8. Indicators for monitoring of system of public finances in Vologda region	413
8.1. The concept of system of indicators for monitoring	413
8.2. Approbation of monitoring concept	419
Chapter 9. Reforming as a basis for the better quality of administration of region's public finances	422
<i>Literature</i>	426

BUDGET SAFETY OF THE REGION

<i>Preface</i>	428
Chapter 1. Theoretical base of safety of budgeting system of the region	430
1.1. Role and place of budgeting system in regional economy	430
1.2. The concept of providing safety of budget system in the region	439
Chapter 2. Methodic aspects of evaluation of regional budget safety	459
2.1. Criteria and activities of buget safety of the region	459
2.2. Tools for evaluation of state of safety of regional budget system	466
2.3. Particularities of functioning of budget system of Vologda region	490
Chapter 3. Methods of increasing the budget system safety in Vologda region ...	509
3.1. Prefectioning of interbudget relations in the region	509
3.2. Monitoring of functioning of the regional budgeting system	538
3.3. Forecasting of development of budget system of the region	549
<i>Appendices</i>	560
<i>Literature</i>	567

ADMINISTRATION OF PERSPECTIVE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES OF CITY TYPE

<i>Introduction</i>	577
Chapter I. Criteria of balanced perspective development of a city in market economy conditions and open society conditions	579
1.1. State and administration of perspective development of Russian cities at modern period	579
1.2. Foreign experience of territorial planning	595
1.3. Russian experience of planning	610
1.4. Criteria of balanced development of a city at modern stage	618
Chapter 2. Methods of composing of perspective plan of a city's development	629
2.1. Modern strategy of perspective development of a city	629
2.2. Methods of choosing goals and ways of perspective socio-economic development of a city	643
2.3. Forms of population's participation in composing the strategy of city development	657
Chapter 3. Methods and practice of realization of perspective plan	670
3.1. Assessment and choice of effective mechanisms for realization of strategic plans	670
3.2. Cooperation of authorities and economic bodies in realization of city projects and programs	681
3.3. City budget as a key chain for realisation of strategic plan	698
<i>Conclusion</i>	712
<i>Appendices</i>	714
<i>Literature</i>	730
Authors of part II of collection of scientific works	738
<i>Annotation</i>	744
<i>Content</i>	745

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
-------------------	---

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОГО СЕКТОРА РЕГИОНА

Глава I. Состояние и динамика промышленного производства Вологодской области. Задачи модернизации	9
1.1. Общая характеристика промышленного потенциала области	9
1.2. Пути улучшения финансового положения промышленных предприятий	21
1.3. Проблемы и задачи модернизации промышленного производства	28
1.4. Роль внешнеэкономической деятельности Вологодской области в модернизационных процессах	45
Глава II. Модернизация промышленных комплексов в областных программах социально-экономического развития	51
2.1. Прогнозирование социально-экономического развития региона	51
2.2. Строительно-инвестиционный комплекс и его роль в модернизации производства	55
2.3. Металлургия	60
2.4. Химическое производство	63
2.5. Программные направления развития лесопромышленного комплекса	76
2.6. Машиностроение и металлообработка	88
2.7. Легкая промышленность	107
Глава III. Развитие и модернизация производственной инфраструктуры	127
3.1. Энергетический комплекс	127
3.2. Проблемы модернизации транспорта и дорожных коммуникаций	140

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНА

<i>Введение</i>	163
Глава 1. Теоретические аспекты модернизации промышленности России и ее регионов	166
1.1. Концепции модернизации на новом этапе рыночной трансформации российской экономики	166
1.2. Проблемы модернизации промышленности регионов Европейского Севера	180
Глава 2. Тенденции и перспективы функционирования промышленности Вологодской области	189
2.1. Динамика производства промышленной продукции	189
2.2. Воспроизводственные процессы на предприятиях	199
2.3. Целевые ориентиры перспективного развития и модернизации промышленности области	211
Глава 3. Совершенствование механизмов модернизационных преобразований в промышленности региона	220
3.1. Инвестиционная деятельность	220
3.2. Инновационное развитие	234
3.3. Институциональные преобразования	246
3.4. Кадровая политика	258
<i>Заключение</i>	269
<i>Литература</i>	272

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РЕГИОНА: СОСТОЯНИЕ, ФАКТОРЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

<i>Предисловие</i>	281
Глава 1. Исходные позиции диагностики региональных финансов	283
1.1. Тенденции социально-экономического развития Вологодской области	283
1.2. Методологические и методические аспекты исследования	290

Глава 2. Состояние и тенденции областного бюджета и бюджетов муниципальных образований	297
2.1. Доходы консолидированного бюджета Вологодской области	297
2.2. Расходы консолидированного бюджета Вологодской области	303
2.3. Проблемы несбалансированности в бюджетной системе региона	310
2.4. Состояние отдельных звеньев бюджетной системы Вологодской области	316
2.5. Проблемы расчетов в бюджетной системе региона	328
Глава 3. Целевые бюджетные фонды Вологодской области	332
3.1. Общая характеристика	332
3.2. Территориальный дорожный фонд	334
3.3. Экологический фонд	338
3.4. Продовольственный фонд	341
Глава 4. Федеральные внебюджетные фонды на территории Вологодской области	343
4.1. Общее представление	343
4.2. Пенсионный фонд	346
4.3. Фонд обязательного медицинского страхования	349
4.4. Фонд социального страхования	351
4.5. Фонд занятости	355
Глава 5. Оценка соотношения государственного и частного секторов в Вологодской области	359
5.1. Общая характеристика государственного и муниципального сектора региона	359
5.2. Соотношение секторов в экономике региона	364
5.3. Значение государственного сектора в формировании общественных финансов	376
5.4. О перспективах развития государственного и частного секторов	381
Глава 6. Факторы, определяющие состояние общественных финансов региона	386
6.1. Критерии выделения анализируемых факторов	386
6.2. Макроэкономические факторы	388
6.3. Микроэкономические факторы	392

Глава 7. Роль общественных финансов в региональном инвестиционном процессе	403
7.1. Общая характеристика инвестиционного процесса в регионе	403
7.2. Государственные инвестиционные программы	407
7.3. Государственная поддержка инвестиционного процесса	411
Глава 8. Показатели для мониторинга системы общественных финансов Вологодской области	413
8.1. Концепция системы показателей для мониторинга	413
8.2. Апробация концепции мониторинга	419
Глава 9. Реформирование – основа повышения качества управления общественными финансами региона	422
<i>Литература</i>	<i>426</i>

БЮДЖЕТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА

<i>Предисловие</i>	<i>428</i>
Глава 1. Теоретические основы безопасности бюджетной системы региона	430
1.1. Роль и место бюджетной системы в региональной экономике	430
1.2. Концепции обеспечения безопасности бюджетной системы региона	439
Глава 2. Методические аспекты оценки безопасности региональной бюджетной системы	459
2.1. Критерии и показатели бюджетной безопасности региона	459
2.2. Инструментальные приемы оценки состояния безопасности региональной бюджетной системы	466
2.3. Особенности функционирования бюджетной системы Вологодской области	490
Глава 3. Методы повышения безопасности бюджетной системы Вологодской области	509
3.1. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе	509
3.2. Мониторинг функционирования региональной бюджетной системы	538
3.3. Прогнозирование развития бюджетной системы региона	549
<i>Приложения</i>	<i>560</i>
<i>Литература</i>	<i>567</i>

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСПЕКТИВНЫМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ГОРОДСКОГО ТИПА

<i>Введение</i>	577
Глава I. Критерии сбалансированного перспективного развития города в условиях рыночной экономики и открытого общества	579
1.1. Состояние и управление перспективным развитием городов России в современный период	579
1.2. Зарубежный опыт территориального планирования	595
1.3. Российский опыт планирования	610
1.4. Критерии сбалансированного развития города на современном этапе	618
Глава 2. Методы формирования перспективного плана развития города	629
2.1. Современная стратегия перспективного развития города	629
2.2. Методы выбора целей и направлений перспективного социально-экономического развития города	643
2.3. Формы участия населения в выработке стратегии развития города	657
Глава 3. Методы и практика реализации перспективного плана	670
3.1. Оценка и выбор эффективных механизмов реализации стратегических планов	670
3.2. Взаимодействие органов власти и хозяйствующих субъектов в реализации городских проектов и программ	681
3.3. Бюджет города как решающее звено реализации стратегического плана	698
<i>Заключение</i>	712
<i>Приложения</i>	714
<i>Литература</i>	730
Авторы II части собрания научных трудов	738
<i>Annotation</i>	744
<i>Content</i>	745