



УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ВОЛОГДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР
ЦЕНТРАЛЬНОГО ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА РАН

**ПРОБЛЕМЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ:
2009 – 2012**

ББК 65.011 (2Рос-4Вол)

П78

Публикуется по решению
Ученого совета
ВНКЦ ЦЭМИ РАН

Проблемы регионального развития: 2009 – 2012 [Текст] / В.А. Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев [и др.]; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2009. – 216 с.: ил.

Руководство и научная редакция:
заслуженный деятель науки РФ
доктор экономических наук, профессор
В. А. Ильин

Авторский коллектив
В.А. Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев
Т.В. Ускова, А.А. Шабунова
К.А. Задумкин, Т.П. Кожина

Книга представляет собой второе (переработанное и дополненное) издание монографии «Проблемы регионального развития: 2007 – 2010», опубликованной в 2007 г. В фокусе внимания авторов находится один из регионов России – Вологодская область. На основе анализа протекающих в ней экономических и социальных процессов, их сопоставления с мировыми и общероссийскими тенденциями предлагаются направления и меры по решению наиболее острых проблем развития региона. Особое значение придается освещению возможностей региона в достижении приоритетных целей развития, обозначенных в ключевых программных документах федерального уровня.

Предназначена научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам, практическим работникам экономической и социальной сфер, органов власти и управления.

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор
руководитель Центра экономики федеративных отношений
Института экономики РАН
С.Д. Валентей

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики
и менеджмента в машиностроении Санкт-Петербургского государственного
инженерно-экономического университета
Г.А. Краюхин

ISBN 978-5-93299-135-0

© ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009
© Ильин В.А. и авторский колл., 2009

Оглавление

<i>Предисловие</i>	5
ГЛАВА 1. ИМПЕРАТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ	7
1.1. Социально-экономическое развитие страны в условиях кризиса	7
1.2. Узловые вопросы национального и регионального роста	19
ГЛАВА 2. МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ	39
2.1. Формирование и реализация эффективной промышленной политики	39
2.2. Резервы интенсификации агрокомплекса	63
ГЛАВА 3. КАДРЫ И ИННОВАЦИИ	95
3.1. Модернизация образования и системы подготовки кадров	95
3.2. Формирование региональной инновационной системы	119

ГЛАВА 4. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ	142
4.1. Приоритеты регионального здоровоохранения	142
4.2. Доступность жилья: проблемы и пути решения	164
ГЛАВА 5. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	174
5.1. Становление «третьего» сектора	174
5.2. Развитие местного самоуправления	186
Сведения об авторах	213
<i>Annotation</i>	214
<i>Content</i>	215

ПРЕДИСЛОВИЕ

Монография сотрудников Вологодского НКЦ ЦЭМИ РАН, посвященная проблемам регионального развития, вышла первым изданием в 2007 году. В ней в свете актуальных задач развития России рассматривались наиболее назревшие проблемы количественного и качественного роста региональной экономики. Авторы отмечали, что несвоевременность принятия федеральными властями нужных решений не позволяет регионам в полной мере использовать свой потенциал, сдерживает структурную и институциональную перестройку регионального хозяйства, его переход к инновационному типу развития. Была осуществлена попытка увязать федеральные и региональные аспекты перспективного решения этих узловых проблем.

На материалах Вологодской области были рассмотрены ключевые вопросы повышения эффективности промышленности и сельского хозяйства региона, ускорения развития таких важнейших отраслей социальной сферы, как образование и здравоохранение, активизации инновационной деятельности, расширения демократических принципов организации жизнедеятельности территориального сообщества.

В новом издании расширена временная база исследований – она охватывает период 2000 – 2008 гг. Авторские позиции получили дополнительное обоснование. Усовершенствована структура монографии: ее открывает авторская точка зрения на проблемы преодоления экономического кризиса в стране, формирования обновленной политической и социально-экономической системы развития российского общества. В отдельную главу выделены вопросы кадрового обеспечения инновационного развития региональной экономики. В разделе, посвященном повышению качества жизни населения региона, предлагаются направления решения жилищной

проблемы, механизмы обеспечения доступности комфортного жилья. В специальной главе подробно рассмотрены проблемы формирования институтов гражданского общества.

Конечно, спектр проблем регионального развития гораздо шире представленного в данной книге. Авторы решили остановиться на тех из них, которые составляют базу модернизации отечественной экономической системы, роста ее конкурентоспособности в глобализирующемся мире.

В монографии дается много фактуры, приводятся данные органов государственной статистики о показателях экономического и социального развития Вологодской области за последние годы в сравнении с показателями других регионов Северо-Западного федерального округа и в целом России.

ГЛАВА 1

ИМПЕРАТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ

1.1. Социально-экономическое развитие страны в условиях кризиса

Прошло более двух лет после того, как авторами было подписано к печати первое издание монографии, посвященной проблемам регионального развития. За это время в нашей стране и в мире произошли немаловажные события.

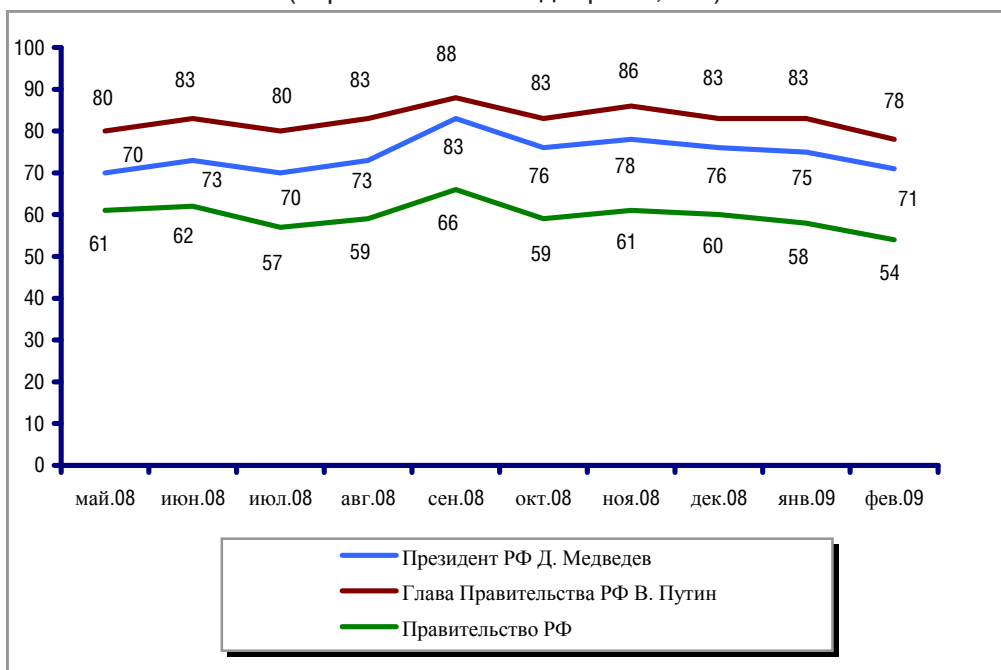
В России состоялся новый политический цикл – выборы Государственной Думы в декабре 2007 года и Президента РФ в марте 2008 г. Лидером партии парламентского (конституционного) большинства стал В.В. Путин, возглавивший Правительство Российской Федерации. Образовалась новая политическая конфигурация – тандем Медведев-Путин, в котором В.В. Путин выступает как политический, а значит, и идеологический лидер доминирующей партии и Д.А. Медведев – как глава исполнительной власти и Президент РФ, наделенный согласно Конституции широчайшими полномочиями.

Следует отметить, что, судя по успешному началу реализации неформально распределенных в тандеме функций, его деятельность выглядит со стороны весьма эффективной, что показывают, в том числе, и оценки населения (*рис. 1.1.1, 1.1.2*).

Как видно из приведенных данных, драматические события осени 2008 г. в банковском секторе Российской Федерации, в реальном производстве в последующие три зимних месяца существенно не затронули оценки населением одобрения-неодобрения начиная с мая 2008 г. по февраль 2009 г. деятельности тандема Медведев-Путин (в пределах 1-2 пунктов).

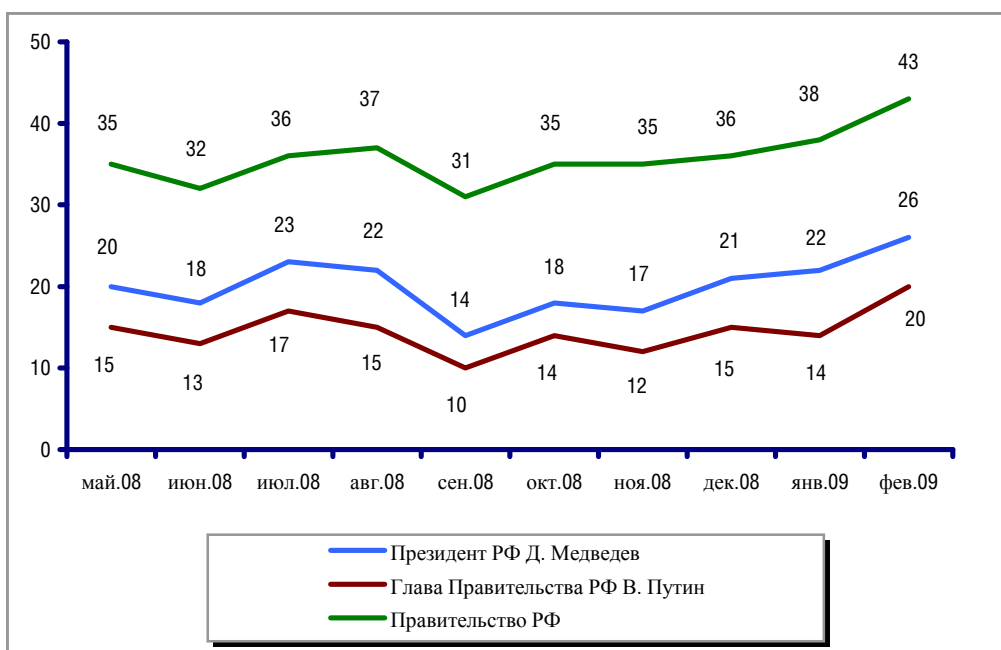
Однако некоторые тенденции достаточно тревожны. Так, число не одобряющих деятельность Д. Медведева выросло в феврале на 4 пункта и достигло 26%, В.Путина – на 6 пунктов и достигло 20% от числа всех опрошенных. Оба показателя – самые высокие за период с мая 2008 г.

Рисунок 1.1.1. Как Вы оцениваете в настоящее время деятельность..?
(вариант ответа «одобряю»; РФ)



Данные: www.levada.ru

Рисунок 1.1.2. Как Вы оцениваете в настоящее время деятельность..?
(вариант ответа «не одобряю»; РФ)



Данные: www.levada.ru

Обращает на себя внимание, что население продолжает отделять Председателя Правительства РФ В. В. Путина от личности самого Путина как политического лидера, оценки которого за рассматриваемый период были постоянно выше, чем оценки деятельности Правительства РФ, на 17 – 24 пункта.

Данные тенденции по Российской Федерации подтверждаются и результатами опросов, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН по Вологодской области (рис. 1.1.3, 1.1.4).

Рисунок 1.1.3. Как Вы оцениваете в настоящее время деятельность..? (вариант ответа «одобряю»; Вологодская область)

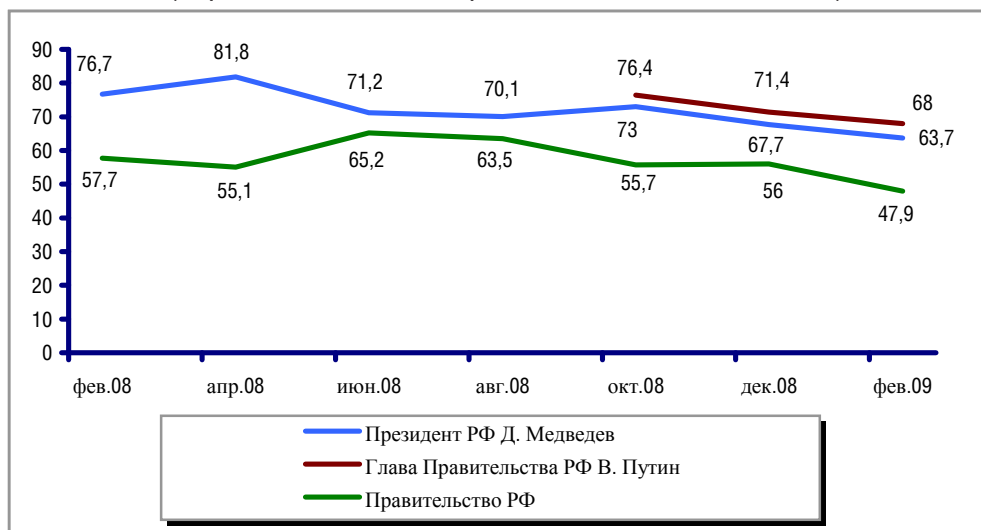
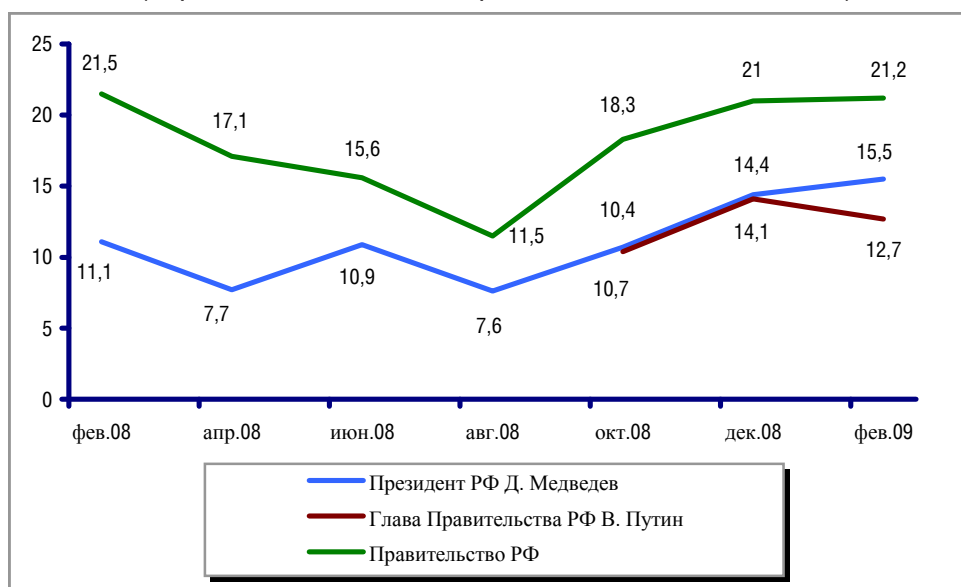


Рисунок 1.1.4. Как Вы оцениваете в настоящее время деятельность..? (вариант ответа «не одобряю»; Вологодская область)



За 2007 – 2008 гг. образовался новый фон в мировой экономике. Первые признаки финансовых неурядиц в области ипотечных кредитов США в начале 2007 г. переросли во второй половине 2008 г. в мировой кризис финансовой системы, и вполне закономерно, что реальная экономика отреагировала спадом темпов своего развития. И на сегодня у большинства экспертов нет четкой уверенности в том, сколько времени потребуется для очередного этапа роста мировой экономики, а следовательно, и экономики России.

В Российской Федерации за последние годы (стараниями крайне либерального крыла финансового блока правительства при безусловной поддержке главы государства) была создана одна из самых открытых экономик среди развивающихся стран, что не могло не сказаться на темпах развития кризиса в стране, сначала финансового, а с четвертого квартала 2008 г. – производственного. Эти кризисные явления – во многом результат нашей зависимости от экономики США, полной солидарности экономического блока Правительства Российской Федерации с американской группой рыночных фундаменталистов, которая и ввергла всю мировую экономику в кризис.

Обращает на себя внимание резкое изменение содержания и тональности оценок, прозвучавших в выступлениях лидера партии «Единая Россия» Председателя Правительства РФ **В.В. Путина** за последние пять месяцев.

25 сентября на его встрече с активом «Единой России» было сказано даже с оттенком гордости: «Россия подошла к этому кризису окрепшей, с большими резервами, с хорошо и эффективно работающей экономикой... Достаточно стабильная политическая и социальная ситуация говорят о том, что мы чувствуем себя уверенно».

Однако ровно через два месяца, 20 ноября, на X съезде партии «Единая Россия» **В.В. Путин** с нотками некоторой растерянности давал уже другие, более критичные, оценки результатов своей работы на фоне процессов, происходящих в экономике и социальной сфере страны с началом кризиса:

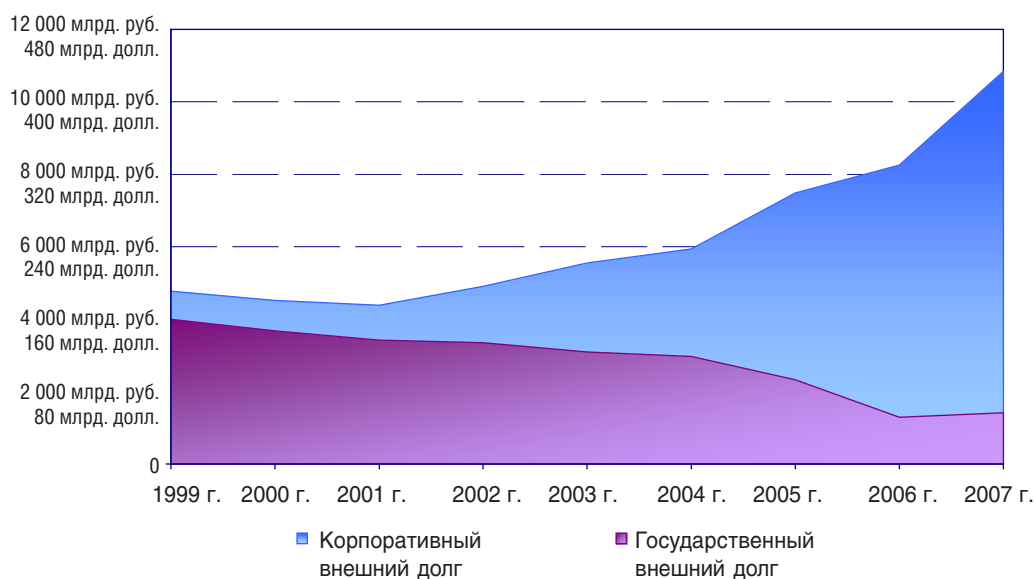
«Сегодняшний мировой кризис с учетом его масштаба, как вы знаете, подобен стихии... его, как и природное бедствие, предотвратить было невозможно».

«Мы, как я уже сказал, многое сделали. И, тем не менее, скажу прямо – далеко не все проблемы мы смогли и успели решить».

«Сегодня нам необходимо решать вопрос кредитования отечественных компаний и предприятий – практически полностью за счет собственных финансовых ресурсов. Все возможности для этого есть».

Это говорит о том, что в финансовом блоке Правительства РФ не предполагали такого резкого варианта развития кризиса в финансовой и производственной сферах, имея, по оценкам Президента, «слабую диверсификацию национальной экономики, ее низкую эффективность, то есть то, что делает нас пока еще чрезвычайно зависимыми от мировой конъюнктуры». Но ведь это финансовый блок правительства Президента РФ В.В. Путина обескровливал реальный сектор экономики, заставляя его кредитоваться в зарубежных банках (с залогом своих материальных активов) под более низкие проценты, чем в России, что в конечном счете привело к гигантскому долгу российских корпораций западным банкам, практически равному всей нашей «подушке безопасности» (рис. 1.1.5).

Рисунок 1.1.5. Динамика внешнего и государственного долга РФ



Общение с населением в прямом эфире ряда телеканалов лидера «Единой России» Председателя Правительства РФ В.В. Путина 4 декабря 2008 г., естественно, резко отличалось от подобных встреч в прошлые годы. Не было победных реляций, а шло обсуждение острых проблем жизни основных слоев населения. Эти проблемы были и раньше, но тогда люди видели реальные подвижки к улучшению ситуации и уже несколько привыкли к этому. А что будет в ближайшие год-два с их уровнем и качеством жизни? Думаю, что тревога после встречи с В.В. Путиным осталась. Людям ясно, что будет хуже, но насколько хуже и на какой срок? В.В. Путин рассчитывает на 2–3 квартала, заявляя, что подъем мировой экономики начнется через 2–3 квартала или, в крайнем случае, весной 2010 г.

Через три месяца, 27 февраля, на встрече с руководством партии «Единая Россия» В.В. Путин системно и весьма трезво оценивает ситуацию в мировой экономике и скромные возможности России повлиять на ее улучшение:

«Мы внимательно следим за процессами, происходящими в мировой экономике, анализируем эти процессы. Хорошо это или плохо – **мы от этого зависим**».

«Мы вынуждены констатировать, что кризис далек от завершения и даже не достиг своего пика. Предпринимаемые правительства наиболее развитых экономик мира меры пока видимых результатов не приносят. А это значит, что такое состояние может сохраниться на достаточно долгое время».

«В Госдуму уже поступили правительственные законопроекты о совершенствовании антимонопольного законодательства, о противодействии манипуляциям на финансовом рынке. Просьба рассмотреть их в приоритетном порядке.

Мы понимаем, насколько это важно. Наши законы в этой сфере оказались избыточно либеральными. В других развитых экономиках мира за нарушения подобного рода давно предусмотрена уголовная ответственность».

«Ситуация, как я уже сказал, непростая и год будет трудным, но катастрофы никакой не произойдет. Мы в состоянии удержать ситуацию, и мы ее точно удержим. Мы справимся со всеми проблемами. Вопрос – в качестве нашей работы».

Сможет ли тандем Медведев-Путин удержать ситуацию в направлении решения реальных проблем по достижению целей, провозглашенных в Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 г. («Россия – 2020»)? Ответ на этот вопрос даст только время – как раз эти ближайшие 1,5–2 года, потому что главная задача, с нашей точки зрения, состоит в том, чтобы как можно быстрее разорвать порочный круг «объятий» государственной бюрократии и бизнеса, который создает основу для существующей в стране коррупции, сковывающей энергию людей, необходимую для эффективного динамичного развития научно-технического потенциала страны, ее экономики, для обеспечения такого уровня конкурентоспособности, который позволил бы войти в мировую экономическую элиту.

Д. А. Медведев об этом говорил весьма точно и жестко¹ :

«Между тем государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает ее к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия периодически «кошмарит» бизнес – чтобы не сделал чего-то не так. Берет под контроль средства массовой информации – чтобы не сказали чего-то не так. Вмешивается в избирательный процесс – чтобы не избрали кого-нибудь не того. Давит на суды – чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. И так далее.

...Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии».

Но ведь эта система, созданная при Президенте Ельцине, работала 8 лет и при Президенте Путине и теперь работает при Президенте Медведеве. Кто и когда начнет ее разворот? А начинать, вероятно, надо с серьезного обновления элит на ключевых постах.

Об этом говорят опубликованные в СМИ многочисленные оценки экспертов разного уровня: технократов и политиков, мэров городов и их советников, сотрудников администрации Президента.

В своем интервью главный конструктор одного из стратегических предприятий отмечает²:

«Между людьми, которые обладают техническими знаниями, и теми, которые распоряжаются денежными средствами, – колоссальная стена. Между творцами и властью, по странным стечениям обстоятельств, **оказались люди, которые не несут ответственности ни за что.** Они ставят себе задачу любой ценой держаться за свое привилегированное положение, несмотря ни на что. **Такая ситуация приводит к краху.**

Все наши столоначальники так столоначальниками и родились. Они не были ни в каких проектах, они ничем не руководили, они реально ничего не знают. **Это бесполезные люди.** Не может чекист быть председателем военно-промышленной комиссии».

Первое, что нам нужно, – это честно осознать, кто мы и где мы находимся. Осознать истинную угрозу. Это первое. Второе. **Нужно заменить людей, которые стоят на ключевых местах».**

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г.

² Исповедь технократа // Газета «Завтра». – 2008. – №38. – Сент.

Депутат Государственной Думы политолог *С. Марков* отметил: «Да, продемонстрировано желание снизить уровень коррупции, но чтобы ее побороть, нужны сила и политическая воля. Люди никогда не поверят, что началась борьба с коррупцией, пока **регионами управляют предельно коррумпированные руководители**»³.

«У нас ведь правящий класс – это все-таки бизнес-бюрократия, и мы видим, как эффективно она парализует любые попытки политического руководства начать борьбу с коррупцией»⁴.

Гавриил Попов, президент Вольного экономического общества России, в статье «Кому платить за кризис» пишет⁵:

«Опьянение от свалившихся почти без всяких усилий значительных финансовых валютных резервов и ряд лет солидного бюджетного профицита породили в верхах эйфорию и беззаботность, зазнайство и шапкозакидательство».

«Издавательством выглядит ситуация, когда увольняют с работы с низкими “выходными” пособиями тысячи людей, а лидеры страны — на экранах ТВ – веселые катаются на горных лыжах. Когда на десять дней устраиваются “каникулы”. Когда сотни “поставщиков” помощи и ее “получатели” летят на самые дорогие курорты или на охоту на оберегаемых Красной книгой баранов. Когда идут съемки гламурных сериалов ТВ».

«В статье “Монетаристский курс – не выход из кризиса”, опубликованной недавно в “Российской газете”, *Ю.М. Лужков* на основе глубокого анализа приходит к выводу об ошибочности курса экономического блока правительства».

«Президент России **должен сформировать команду**, способную реально бороться с кризисом».

Владислав Сурков с горечью констатировал⁶:

«Мы действительно все эти годы накапливали ресурсы. Об этом говорилось во всех официальных речах. Мы говорили: вот, сейчас мы их накопили и уже готовы их вкладывать в развитие страны. И мы вот уже совсем были готовы, а тут раз и кризис».

«Вот черный день наступил. Оптимисты говорят, что нам хватит денег на год с небольшим. И это восемь лет работы. **Мне кажется, довольно жалкая цель для народа, который иногда называет себя великим и о котором даже враги иногда говорят, что он великий.**

³ Газета «Известия». – 2008. – № 216. – 19 нояб.

⁴ Газета «Известия». – 2008. – № 39. – 11 марта.

⁵ Газета «Московский комсомолец». – 2009. – 3 февр.

⁶ Выступление первого заместителя Руководителя Администрации Президента РФ В. Суркова на экономической секции форума единороссов «Стратегия-2020» 9 февраля 2009 г.

Мне кажется, если мы восемь лет работали для того чтобы накопить резервы, которые нам позволят продержаться год, продержаться кое-как, отнюдь не развиваясь, а просто кое-как переночевать, перезимовать. Это жалкая цель».

Оценка В. Сурковым итогов крайне либеральной политики правительства последних 8 лет как «жалкой цели» дает характеристику всей социально-экономической жизни страны за последние 20 лет.

В сравнении с показателями уровня одобрения деятельности Президента и Председателя Правительства в 2008 – 2009 гг. оценки индекса потребительских настроений, социального настроения, запаса терпения имеют явные тенденции к резкому спаду (табл. 1.1.1).

Как видно из данных таблицы, индекс потребительских настроений снизился почти на 40%. Причем это снижение было почти одинаковым в возрастных и доходных группах, территориальных образованиях. Судя по приведенным данным, еще в августе 2008 г. все показатели были лучше, чем в феврале 2009 г., следовательно, именно развитие экономического кризиса в стране и привело к значительному ухудшению экономического положения, социального настроения большей части населения.

Аналогичную картину отображают и данные таблицы 1.1.2. Показатели динамики социального настроения за этот же период ухудшились на 20% и опустились на уровень октября 2005 г.

Таблица 1.1.1. Динамика индекса потребительских настроений в различных группах населения, %

Критерий	Фев. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к фев. 08)	Авг. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к авг. 08)
Возраст						
До 30 лет	112,6	74,8	-37,8	112,0	74,8	-37,2
30 – 55 лет	107,9	69,5	-38,4	109,3	69,5	-39,8
Старше 55 лет	101,4	64,9	-36,5	104,2	64,9	-39,3
Доходные группы						
20% наименее обеспеченных	95,1	66,4	-28,7	100,1	66,4	-33,7
60% среднеобеспеченных	106,5	67,3	-39,2	106,5	67,3	-39,2
20% наиболее обеспеченных	121,8	78,5	-43,3	122,3	78,5	-43,8
Территории						
Вологда	103,8	63,9	-39,9	102,7	63,9	-38,8
Череповец	106,1	65,7	-40,4	113,3	65,7	-47,6
Районы	109,6	74,0	-35,6	109,0	74,0	-35
Область	107,3	69,5	-37,8	108,6	69,5	-39,1
Примечание. В каждой группе зеленым цветом выделены позиции с наименьшей степенью ухудшения оценок, красным цветом – все остальные. Источник: По данным опросов общественного мнения, проводимых Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН.						

Таблица 1.1.2. Динамика социального настроения в различных группах населения, %

Критерий	Нормальное состояние; прекрасное настроение				Испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску						
	Фев. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к фев. 08)	Авг. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к авг. 08)	Авг. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к авг. 08)		
Возраст											
До 30 лет	74,1	55,6	-18,5	79,1	55,6	-23,5	17,9	19	15,8	34,8	19
30 - 55 лет	69,1	49,7	-19,4	74,8	49,7	-25,1	22,4	22,5	18,9	41,4	22,5
Старше 55 лет	58,1	42,7	-15,4	57,3	42,7	-14,6	30,5	16,7	31,9	48,6	16,7
Доходные группы											
20% наименее обеспеченных	50,8	32,2	-18,6	62,9	32,2	-30,7	37,2	35,7	22,3	58,0	35,7
60% среднеобеспеченных	66,7	48,8	-17,9	69,6	48,8	-20,8	23,3	17	25,1	42,1	17
20 % наиболее обеспеченных	80,1	68,5	-11,6	84,8	68,5	-16,3	15,4	13,4	12,0	25,4	13,4
Территории											
Вологда	67,6	47,2	-20,4	76,6	47,2	-29,4	23,5	22,4	19,1	41,5	22,4
Череповец	68,6	53,4	-15,2	76,2	53,4	-22,8	28,0	21,2	20,4	41,6	21,2
Районы	66,7	48,0	-18,7	65,9	48,0	-17,9	21,2	18,4	23,6	42,0	18,4
Область	67,4	49,2	-18,2	71,0	49,2	-21,8	23,5	20,1	21,7	41,8	20,1
Вологда апр.06											
Череповец дек.08											
Районы фев.06											
Область фев.03											
Февраль 2009 г. на уровне...											
Источник: по данным опросов общественного мнения, проводимых Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН.											

Таблица 1.1.3. Динамика уровня запаса терпения в различных группах населения, %

Критерий	Все не так плохо и можно жить; жить трудно, но можно и терпеть						Терпеть наше бедственное положение уже невозможно					
	Фев. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к фев. 08)	Авг. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к авг. 08)	Фев. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к фев. 08)	Авг. 2008 г.	Фев. 2009 г.	Прирост/снижение (фев. 09 к авг. 08)
Возраст												
До 30 лет	84,5	77,5	-7	82,0	77,5	-4,5	4,8	12,8	8	8,6	12,8	4,2
30 - 55 лет	84,3	75,0	-9,3	81,7	75,0	-6,7	6,5	15,7	9,2	7,9	15,7	7,8
Старше 55 лет	79,3	64,3	-15	76,7	64,3	-12,4	12,3	26,8	14,5	15,6	26,8	11,2
Доходные группы												
20 % наименее обеспеченных	71,4	61,2	-10,2	72,1	61,2	-10,9	16,9	30,8	13,9	16,6	30,8	14,2
60 % среднеобеспеченных	84,2	71,4	-12,8	81,8	71,4	-10,4	7,1	19,2	12,1	9,9	19,2	9,3
20 % наиболее обеспеченных	93,6	88,8	-4,8	87,3	88,8	1,5	2,6	4,0	1,4	5,3	4,0	-1,3
Территории												
Вологда	82,7	59,9	-22,8	83,7	59,9	-23,8	7,5	26,3	18,8	7,1	26,3	19,2
Череповец	86,5	85,8	-0,7	84,0	85,8	1,8	9,8	10,0	0,2	8,1	10,0	1,9
Районы	81,4	71,9	-9,5	77,1	71,9	-5,2	6,7	18,4	11,7	12,6	18,4	5,8
Область	83,0	72,6	-10,4	80,4	72,6	-7,8	7,7	18,1	10,4	10,2	18,1	7,9
Вологда апр.06												
Череповец дек.06												
Районы фев.07												
Область окт.06												
Февраль 2009 г. на уровне...												
Вологда окт.05												
Череповец июн.06												
Районы апр.07												
Область окт.05												

Источник: По данным опросов общественного мнения, проводимых Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН.

Снижение показателей динамики уровня запаса терпения (табл. 1.1.3) менее значительное – в пределах 8%. В то же время заметен существенный разброс в снижении в различных возрастных и доходных группах и территориальных образованиях, что говорит о разной скорости процессов осмысления изменений, происходящих в социально-экономической жизни, различными категориями населения.

И как результат нереализованных возможностей 2005 – 2007 гг. в отношении перевода российской экономики от сырьевой зависимости на рельсы динамичного развития национальной, инновационной промышленности, а также создания реального социального государства с современным гражданским обществом страна вошла в полосу очень трудных испытаний.

На наш взгляд, без активной смены ключевых фигур бюрократии, на которых держится коррупционная система, государство может не выдержать очередного испытания.

Авторы первого издания монографии, заканчивая в конце 2006 г. ее подраздел «Узловые вопросы обеспечения национального и регионального роста на современном этапе», написали в заключение⁷:

«Какой выбор сделает сегодня властная элита? Сумеет ли она перевести социально-экономическое развитие страны от сырьевой зависимости на рельсы динамического развития национальной, инновационной промышленности, создания реального социального государства с современным гражданским обществом? Или страну ждут более трудные времена?»

К сожалению, со второй половины 2008 г. эти времена наступили. Властная элита вместо реального и эффективного перевода экономики страны на путь динамичного инновационного развития промышленности продолжала проводить крайне либеральную финансовую и экономическую политику с некоторыми мерами косметического и пиаровского характера, не меняя сути ее курса на деиндустриализацию страны и консервируя крайне неэффективную, несправедливую и неперспективную социальную политику.

⁷ Проблемы регионального развития: 2007 – 2010 / В.А. Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев [и др.]; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – С. 25.

1.2. Узловые вопросы национального и регионального роста*

Облик России за годы реформ неузнаваемо изменился. Страна, приступившая к строительству нового общественно-политического уклада, стала активно вписываться в мировую капиталистическую систему. Осуществлены крупномасштабные преобразования банковской, бюджетной, налоговой, административно-управленческой систем. Обеспечена конвертируемость рубля. Сегодня Россия по накопленным золотовалютным запасам занимает одно из ведущих мест в мире. Значительно изменилась структура российского общества – появился влиятельный слой новых собственников.

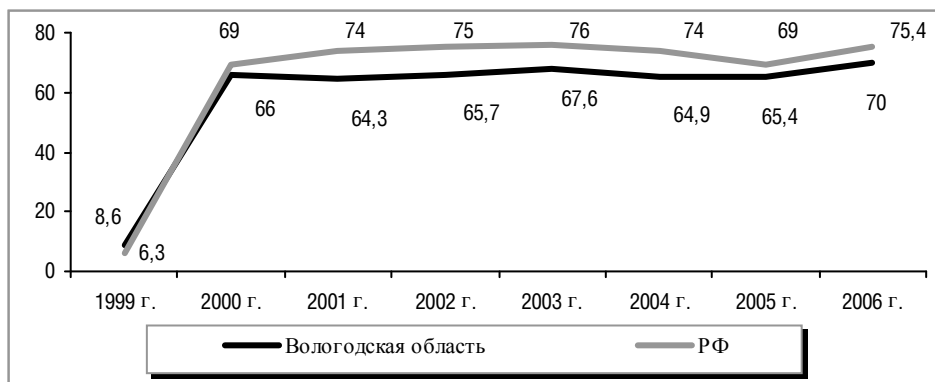
Не будем останавливаться подробно на неоспоримых достижениях федеральной власти за 2000 – 2006 гг. в восстановлении территориальной целостности страны, вертикали власти, в политической и экономической областях, в наведении элементарного порядка в общественной жизни страны – об этом говорят факты.

Средние цифры одобрения деятельности Президента РФ за все эти годы превышают 70% (рис. 1.2.1).

Эти очень высокие цифры во многом являются интегральной оценкой населением общего курса президента на вывод страны из системного кризиса и в то же время – оценкой его телевизионного образа.

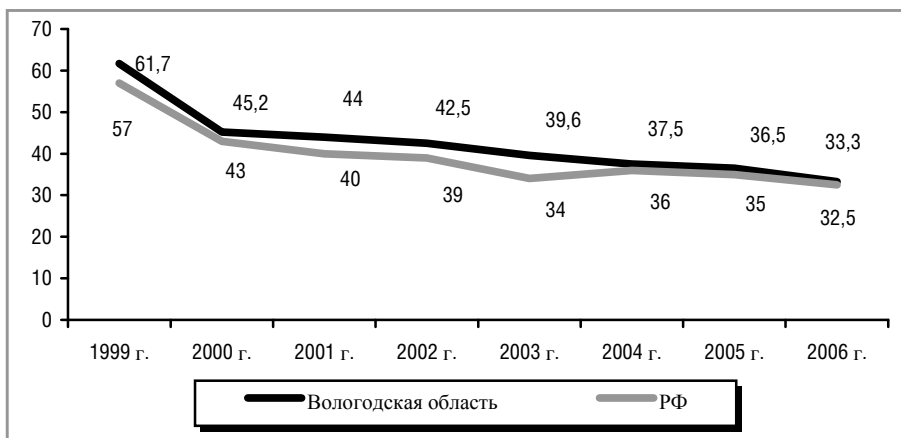
Другие данные также подтверждают обоснованность высоких оценок деятельности президента. Доля населения, испытывающего

Рисунок 1.2.1. Доля населения, одобряющего деятельность Президента РФ (в % от числа опрошенных)



* Подраздел публикуется в редакции первого издания монографии «Проблемы регионального развития: 2007 – 2010 / В.А. Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев [и др.]; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 216 с.

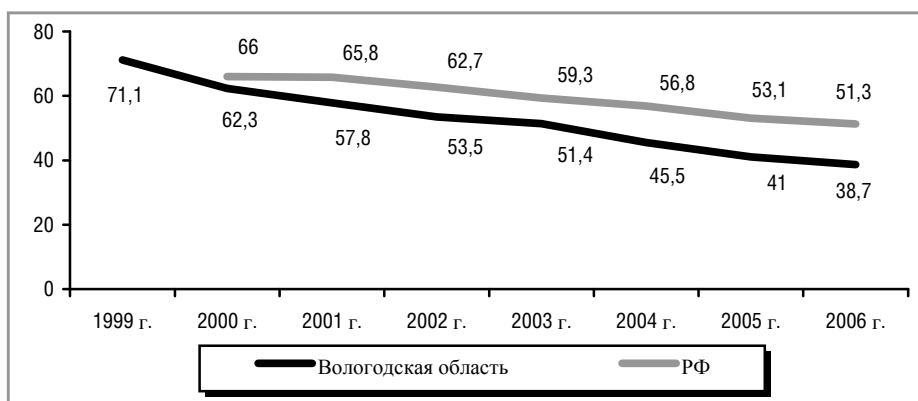
Рисунок 1.2.2. Доля населения с негативной оценкой настроения
 («испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску»;
 в % от числа опрошенных)



напряжение, раздражение, страх, тоску (рис. 1.2.2), за эти годы сократилась более чем на 40%, а доля тех, у кого денег хватает только на еду, – на 20% (рис. 1.2.3)⁸.

Отмечая общие положительные тенденции, нельзя не остановиться на индикаторах, динамика которых весьма тревожная и, на наш взгляд, требующая серьезных изменений социальной политики, и в первую очередь в отношении главной проблемы в нашей стране последние 15 лет – фактической бедности большей части населения.

Рисунок 1.2.3. Доля населения с низкой оценкой покупательной способности
 («денег хватает в лучшем случае на еду»;
 в % от числа опрошенных)



⁸ Приведенные в рисунках 1.2.1 – 1.2.3 показатели базируются на данных Аналитического центра Ю. Левады [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru>; <http://www.wciom.ru> и материалах опросов населения Вологодской области, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН.

Одними из главных индикаторов оценки проводимой социальной политики в стране, деятельности законодательной и исполнительной власти на федеральном уровне являются динамика разрыва между доходами нижней 10% группой населения и верхней 10% группой (так называемый коэффициент фондов⁹), а также коэффициент Джини¹⁰.

В Российской Федерации ситуация и в 1999 году по этим индикаторам выходила за рамки разумного, превышая все критические точки социальной безопасности (табл. 1.2.1). За 2000 – 2006 годы не произошло положительных изменений в динамике данных показателей. Ситуация законсервировалась и стала еще хуже, а если сравнить удельный вес денежных доходов первых двух 20% групп (40% населения – приблизительно 58 млн. человек) с наименьшими доходами в процентах к общему объему годовых денежных доходов, то увидим, что и здесь ситуация ухудшилась.

Многолетние данные по промышленно развитым странам говорят о том, что норма отношения средних доходов 20% населения с наибольшими доходами к средним доходам 20% с наименьшими доходами составляет 3,5 – 4,4 раза. В России же этот показатель постоянно растет: так, в 2004 году он был более чем в два раза выше, чем в европейских странах (табл. 1.2.2).

В Российской Федерации, как видно из динамики данных индикаторов, деятельность законодательной и исполнительной власти за последние 5 лет нельзя оценить положительно. Судя

Таблица 1.2.1. **Некоторые важнейшие показатели дифференциации уровня жизни населения Российской Федерации**

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Коэффициент фондов (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения), в раз	14,0	13,9	13,9	14,0	14,5	15,1	14,7
Коэффициент Джини (концентрация доходов)	0,400	0,395	0,397	0,397	0,402	0,408	0,404
Удельный вес денежных доходов первых двух 20% групп населения в общем объеме денежных доходов, в %							
- первая 20% группа	6,1	5,9	5,7	5,7	5,5	5,4	5,5
- вторая 20% группа	10,4	10,4	10,4	10,4	10,3	10,1	10,2
<i>Итого</i>	<i>16,5</i>	<i>16,3</i>	<i>16,1</i>	<i>16,1</i>	<i>15,8</i>	<i>15,5</i>	<i>15,7</i>

⁹ Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения.

¹⁰ Концентрация доходов.

Таблица 1.2.2. Отношение средних доходов 20% населения с наибольшими доходами к средним доходам 20% населения с наименьшими доходами

Страна	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Россия	7,6	7,8	7,9	8,0	8,1	8,4	8,62
Германия	4,6	3,6	3,5	3,6	4,4	4,3	4,4
Франция	4,5	4,4	4,2	3,9	3,9	3,8	4,2
Финляндия	н/д	3,4	3,3	3,7	3,7	3,6	3,5

по отрицательным тенденциям указанных параметров, власть реально не ставила перед собой задачу изменить тенденцию беспрецедентного в РФ разрыва в доходах между бедными (и их количеством) и богатыми.

Была ли у власти возможность сделать реальные позитивные шаги по сокращению разрыва в доходах и тем самым снизить уровень недовольства застоём в этом чувствительном для населения вопросе социальной справедливости? Такая возможность последние 5-6 лет у власти была, и об этом тоже говорят факты (табл. 1.2.3).

С 2000 г. имелся профицит бюджета, который в 2006 году достиг 7% ВВП. С 2004 г. создан Стабилизационный фонд РФ, который на 01.01.07 г. достиг около 10% ВВП (табл. 1.2.4). Почему же федеральные органы страны, имея необходимые финансовые ресурсы, выстроенную вертикаль власти (а в реальных условиях РФ этот вопрос в первую очередь к Президенту), крайне медленно и непоследовательно принимают меры по переходу к социально-экономической политике, направленной на динамичное улучшение качества жизни основных слоев населения?

Таблица 1.2.3. Профицит федерального бюджета

Годы	Доходы федерального бюджета, млрд. руб.	Расходы федерального бюджета, млрд. руб.	Профицит федерального бюджета, млрд. руб.	Профицит федерального бюджета, %		
				от полученных доходов	к расходам федерального бюджета	к ВВП
2000	1 132	1 019,1	112,7	10,0	11,1	2,5
2001	1 594	1 321,9	272,1	17,1	20,6	3,0
2002	2 202,1	2 003,8	150,4	6,8	7,5	1,5
2003	2 583,1	2 354,9	227,6	8,8	9,7	1,6
2004	3 428,9	2 698,9	730	21,3	27,0	4,5
2005	5 125,1	3 512,2	1 612,9	31,5	45,9	7,4
2006	6 276,7	4 277,3	1 999,4	31,8	46,7	7,38
2007 (закон)	6 965,3	5 483,5	1 501,8	21,6	27,4	4,8

Источники: Российский статистический ежегодник / Росстат. – М., 2006; Данные «Экономической экспертной группы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eeg.ru/>

Таблица 1.2.4. **Размеры Стабилизационного фонда РФ**

Показатель	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Размер Стабилизационного фонда, сформированный в течение календарного года (за минусом произведенных из фонда расходов внутри страны)</i>				
– трлн. руб.	0,5	1,0	1,1	1,5
– млрд. долл.	22,0	38,0	39,0	56,0
– в % к ВВП	3,0	4,6	4,2	4,8
– в % к полученным доходам федерального бюджета	14,7	19,6	17,5	21,6
– в % к расходам федерального бюджета	18,5	28,6	25,6	27,4
<i>Размер Стабилизационного фонда на конец соответствующего года нарастающим итогом</i>				
– трлн. руб.	0,5	1,5	2,6	3,1
– млрд. долл.	22,0	60,0	99,0	155
Источники: Плышевский Б. Стабилизационный фонд: вопросы использования // Экономист. – 2006. – №6; Гурвич Е. Формирование и использование Стабилизационного фонда // Вопросы экономики. – 2006. – №4; Сведения о движении средств по счету Федерального казначейства в Банке России по учету Стабилизационного фонда Российской Федерации [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://roskazna.ru/ ; Закон о федеральном бюджете Российской Федерации на 2007 год.				

Практика промышленно развитых стран за последнее десятилетие выработала определенные индикаторы для оценки необходимого уровня качества жизни населения, обеспечивающие социальное равновесие, а также эволюционную модернизацию всех общественных институтов государства.

Российское научное сообщество неоднократно анализировало фактическое состояние качества жизни населения и основной его составляющей – уровня жизни.

Один из самых авторитетных экспертов в этом направлении член-корр. РАН *Н.М. Римашевская* приводит следующие оценки¹¹.

Величина показателя, который отсекает бедных от небедных, определяется традиционно величиной прожиточного минимума. По данным государственной статистики, в среднем в стране бедных

¹¹ «...Если в качестве границы бедности использовать оценку потребительской корзины, которая применялась в 1990 г. и была в полтора раза больше принятой в 2000 г., то их <бедных> доля увеличится, по крайней мере, до 30% (44 млн. чел.). Более того, если при определении ПМ учитывать не только потребительскую корзину, но и минимум жилищной обеспеченности, что вполне естественно (крыша над головой нужна человеку не в меньшей степени), то доля бедных возрастет до 40% населения, составив 60 млн. чел. Еще в большей мере увеличится доля бедных, если учесть конкретные лишения, т.е. подойти к оценке границы бедности с депривационной стороны. Если в качестве границы бедности использовать не ПМ, который представляет собой масштаб биологического выживания, а минимальные социальные потребности (страхование и др.), т.е. трансформировать ПМ из биологического в социальный, то доля бедных возрастет до 60%, составив 90 млн. чел. из 144 млн.» (Римашевская Н. Некоторые проблемы социального реформирования в России // Проблемы прогнозирования. – 2006. – №2. – С. 13.)

граждан около 20%, или 30 миллионов человек. Но если в качестве границы бедности использовать показатель минимальных социальных потребностей, как это принято в промышленно развитых странах, то доля бедных в Российской Федерации возрастет до 90 млн. человек.

В этой же статье автором выдвигаются предложения по системному решению острейших социальных проблем в стране: **«...социальное реформирование возможно лишь на базе и в процессе роста жизненного уровня населения, главным индикатором которого является положительная динамика ПМ, определяющего не только минимальную оплату труда и минимальный размер пенсий, но и все другие минимальные гарантии государства; если ПМ, как бы он ни измерялся, увеличивается, то это первый признак улучшения материальной обеспеченности населения страны и возможностей государства его гарантировать; и наоборот, если ПМ оказывается ниже уровня удовлетворения реальных потребностей, то, следовательно, жизненный уровень снижается...»** (выделено нами. – В. И.).

Послание президента Федеральному Собранию в мае 2006 года было воспринято большинством экспертов, лидерами политических партий, научным сообществом, населением как четкий сигнал к повороту от проводимого с 90-х годов крайне либерального курса, сопровождаемого разрушением научно-производственного потенциала и социальной среды, к курсу, который бы обеспечивал поворот к реальному социальному государству (как и провозглашено в ст. 7 Конституции РФ)¹².

И естественно, что этот поворот должен был бы реально изменить структуру расходов бюджета 2007 года. Однако, по экспертным оценкам члена-корр. РАН *С.Ю.Глазьева*, бюджет страны на 2007 год характеризуется как «не просто продолжение, но и резкое

¹² «В условиях жесткой международной конкуренции экономическое развитие страны должно определяться главным образом ее научными и технологическими преимуществами. Но, к сожалению, большая часть технологического оборудования, используемого сейчас российской промышленностью, отстает от передового уровня даже не на годы, а на десятилетия... Но знать – этого абсолютно недостаточно. Необходимо принять конкретные меры для того, чтобы ситуацию изменить. И, не нарушая достигнутой финансовой устойчивости, нам надо сделать серьезный шаг к стимулированию роста инвестиций в производственную инфраструктуру и в развитие инноваций. Россия должна в полной мере реализовать себя в таких высокотехнологичных сферах, как современная энергетика, коммуникации, космос, авиастроение, должна стать крупным экспортером интеллектуальных услуг... Но мощный рывок в вышеназванных, традиционно сильных для страны областях – это наш шанс использовать их как локомотив развития. Это реальная возможность изменить структуру всей экономики и занять достойное место в мировом разделении труда.» (В.В. Путин. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации – 10 мая 2006 г.)

усиление «обдираловки» населения в пользу Запада, российской «властной вертикали» и ничтожной кучки доморощенных «олигархов»¹³.

«Прогнозы относительно сугубо негативного влияния разработанного федерального бюджета-2007 на социально-экономическое развитие страны исходят в первую очередь из его доходно-расходных параметров: доходы запланированы в объеме 6,965 трлн. руб., или 22,3% ВВП, расходы – 5,464 трлн., или 17,5%, а 1,502 трлн. профицита, т.е. 4,8% ВВП, будут выведены из народного хозяйства и «заморожены» в Стабилизационном фонде РФ, что, разумеется, обусловит сжатие конечного спроса, а значит, затормозит прирост валового внутреннего продукта.»¹⁴

Бюджет 2007 года не предусматривает ликвидации основной причины бедности – значительно (в 2–3 раза) заниженной заработной платы.

«Россия остается единственной в Европе страной, где минимальная оплата труда устанавливается ниже прожиточного минимума... планируемая в размере 12 тыс. руб. среднемесячная заработная плата по народному хозяйству фактически соответствует двухдолларовой часовой оплате труда, свойственной слаборазвитым странам, а 8,6 тыс. руб. среднемесячной зарплаты «бюджетников» – вообще национальный позор (поскольку тарифная ставка первого разряда будет установлена в размере упомянутых 1400 руб., многие работники низовых звеньев в образовании, медицине, культуре будут по-прежнему получать 3–5 тыс. руб. в месяц). В ситуации суперпрофицитности бюджета в очередной раз не только не решается, но и не ставится императивная, абсолютно приоритетная социальная задача повышения цены рабочей силы до уровня, необходимого для перехода к расширенному типу ее воспроизводства...»¹⁵

А следовательно, властные структуры не намерены приступить к реальному улучшению качества жизни большей части населения.

Высказанные в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 10 мая 2006 года установки на разработку и реализацию национальных проектов в реальности «не являются ни действительно национальными, ни шагом к социальной переориентации госу-

¹³ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2006. – №9–10. – С. 4.

¹⁴ Там же. – С. 4-5.

¹⁵ Там же. – С. 13-14.

дарственной экономической политики. Их выдвигание – по сути «пиаровская», «политтехнологическая» акция, камуфлирующая намерение продолжать и радикализировать пагубный курс либералистических реформ»¹⁶.

Одна из главных бед бюджета 2007 года, как уже отмечалось выше (см. табл. 1.2.3, 1.2.4), – замораживание 27,4% доходов бюджета в Стабилизационном фонде (средства которого хранятся за рубежом), и, по некоторым оценкам, «только прямые потери от инфляционного обесценивания Стабфонда достигнут к концу грядущего года 300 млрд. руб., что больше ассигнований, выделяемых в 2007 г. на финансирование «приоритетных национальных проектов»¹⁷.

Эксперт аргументированно показывает, что авторы бюджета 2007 года, как и во всех предыдущих бюджетах с 2000 года, продолжают сознательно сдерживать развитие обрабатывающих отраслей промышленности (и в первую очередь машиностроения), судостроения, авиастроения, индустрии народного потребления за счет резкого сужения денежной базы в экономике, блокируя возможности национального расширенного воспроизводства, позволяя развиваться в основном сырьевым отраслям, поскольку все больше требуются мировому рынку наши сырьевые ресурсы.

«Каких-либо расчетов зависимости инфляции от различных вариантов политики денежного предложения не существует, и «основания», по которым пятая часть бюджетных доходов замораживается в Стабфонде, суть субъективные оценки нескольких правительственных и центробанковских чиновников. Иными словами, важнейшие макроэкономические решения, определяющие благосостояние россиян и динамику роста, принимаются келейно и чисто волюнтаристски.»¹⁸

«С учетом международных центробанковских (золотовалютных) резервов государство выводит из экономики количество денег, втрое превышающее объем денежной базы: на каждый находящийся в обращении рубль приходится три рубля, изъятые в эти резервы или в правительственный Стабилизационный фонд. Между тем во всех развитых странах объем резервов многократно меньше объема денежной базы (в США обращающаяся денежная масса обеспечена резервами всего на 4%).»¹⁹

¹⁶ Батчиков С. Выдвигание «приоритетных национальных проектов»: шаг к долгожданной социальной переориентации реформационного курса // Российский экономический журнал. – 2005. – №9–10. – С. 25.

¹⁷ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2006. – №9–10. – С. 26.

¹⁸ Там же. – С. 23.

¹⁹ Там же. – С. 23–24.

«Последствия этой правительственно-центробанковской политики для народного хозяйства России можно уподобить результатам лечения дистрофии кровопусканием – омертвлению тканей и утрате жизнеспособности организма. Страна, лишившись большей части машиностроения, строительной отрасли и индустрии народного потребления, живет под «нефтедолларовой капельницей», а денежные власти продолжают «обескровливать» экономику, упорно удерживая предложение денег гораздо ниже уровня, соответствующего оставшемуся производственному потенциалу.»²⁰

Использование огромных финансовых ресурсов страны для резкого увеличения государственных расходов на создание условий для ускоренного развития научно-технического прогресса во всех сферах экономики, освоение прорывных технологий в производстве и социальной сфере привело бы к снижению издержек и серьезному дополнительному росту ВВП, росту конкурентоспособности товаров, услуг, уровня и качества жизни, а значит, конкурентоспособности государства.

Если же посмотреть на достижения за последние пять лет нашей экономики в рейтинге конкурентоспособности (табл. 1.2.5), то мы увидим, что прогресса нет, есть регресс (смещение с 63 места в 2001 году на 75 место в 2005 году).

Доля российской наукоемкой гражданской продукции в объеме мировой торговли в 2003 году составляла 0,3 – 0,5%, а Китая – 6%, Германии – 17% (рис. 1.2.4).

И реальных сдвигов невозможно ожидать, так как не сокращается разрыв в затратах на исследования и разработки между Россией и ведущими промышленно развитыми странами, который за 2003 – 2004 гг. составлял от 5 до 9 раз (табл. 1.2.6).

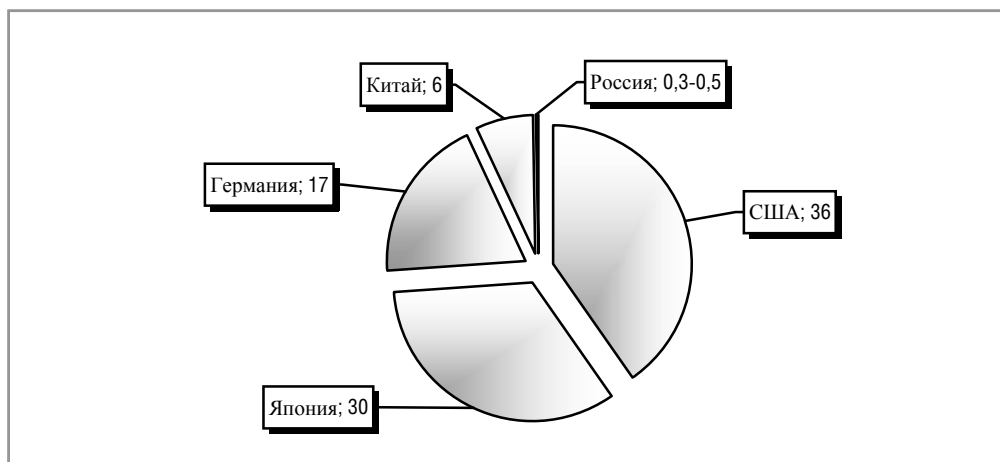
Таблица 1.2.5. **Индекс конкурентоспособного роста ряда стран**

Страна	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Финляндия	1	2	1	1	1
США	2	1	2	2	2
Швеция	9	5	3	3	3
Дания	14	10	4	5	4
Россия	63	66	70	70	75

Источники: Дорогов В.А. Анализ возможностей использования рейтингов конкурентоспособности WEF и IMD для выработки рекомендаций в сфере экономической политики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.hse.ru/temp/2006/files/20060404-06/20060405_mironov.doc; Данные World Economic Forum [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.kazpravda.kz/_pdf/may06/120506tabl.pdf; Международное инвестирование [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.usfa.org.ua/2004/mninv.html#first>.

²⁰ Там же. – С. 24.

Рисунок 1.2.4. Доля стран в объеме мировой торговли гражданской наукоемкой продукцией в 2003 г., %



Источник: Никконен А. Выступление на секции «Инновации, финансы и бизнес» III Международного конгресса «Биотехнологии: состояние и перспективы развития» [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tpprf.ru/img/uploaded/2005051814245781.doc>.

Таблица 1.2.6. Внутренние затраты на исследования и разработки по некоторым странам «Большой восьмерки» в расчете на душу населения в 2002 – 2004 гг., долл.

Страна	2002 г.	2003 г.	2004 г.
США	991,1	977,7	1 063,2
Япония	815,8	838,4	924,3
Германия	665,9	659,98	716,5
Россия	98,1	98,6	114,9

Источники: Наука России в цифрах: Стат. сб. 2003. – М.: ЦИСН, 2003. – С. 180; Финансирование инновационной деятельности в России [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://marslada.ru/357/464/726/512/>; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2006. – С. 778; О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) в 2004 году [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/scripts/free/1c.exe?XXXX03F.6.9.1/050090R>; Экономика России. Основные черты российской экономики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ereport.ru/articles/weconomy/russia.htm>

Научная, инженерно-техническая общественность, руководители промышленных предприятий, бизнеса с надеждой восприняли решения Совета безопасности, подписанные Президентом РФ, о минимальных объемах финансирования научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения в Российской Федерации на 2002 – 2010 годы (табл. 1.2.7).

И что же мы видим в реальности? За последние 6 лет ни разу не был выдержан процент финансирования научных исследований и экспериментальных разработок к расходной части федерального бюджета, и в утвержденном бюджете 2007 года фактический процент выделенных средств меньше плановых цифр, утвержденных Президентом РФ, в 1,5 раза.

Таблица 1.2.7. Минимальные объемы финансирования научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения в РФ на 2002 – 2010 гг.

Наименование показателя	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	Итого	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
<i>1. Финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения, млрд. руб.</i>										
1.1. Запланировано	34,0	39,9	46,0	56,0	71,7	247,6	89,0	110,0	136,5	170,1
1.2. Фактически	31,1	41,6	48,0	58,3	72,4	251,4				
<i>2. В % к расходной части федерального бюджета</i>										
2.1. Запланировано	2,04	2,18	2,21	2,35	2,62		2,92	3,30	3,60	4,0
2.2. Фактически	1,51	1,76	1,78	1,65	1,70					
<i>3. Плановое финансирование к максимальному варианту расходной части федерального бюджета, млрд. руб.</i>										
	42,0	51,5	59,6	83,0	111,6	347,7				
<i>4. Отклонение фактического финансирования от максимального варианта, млрд. руб.</i>										
	10,9	9,9	11,6	24,7	39,2	96,3				
<i>5. Профицит федерального бюджета, млрд. руб.</i>										
	150,5	227,6	730,0	1612,9	1 995,0	4716,0				
Источники: Данные сайта Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета; Данные Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты РФ об основных итогах исполнения федерального бюджета; Данные Центра исследований проблем развития науки РАН.										

Следовательно, дело не в отсутствии финансовых ресурсов, которое не позволяло бы выполнить прямые поручения президента, а в целенаправленных действиях бюрократических властных структур, преследующих другие цели, формирующих другие финансовые потоки, что приводит к консервации отсталой структуры промышленности не инновационного типа, а самое главное, тенденций деградации трудового потенциала и человеческого капитала страны.

Однако же исполнительная и законодательная власти (в реальных условиях Российской Федерации – Президент) не предприняли за последние годы реальных и эффективных шагов по использованию огромных финансовых резервов для создания в стране:

- эффективного социального государства, исходя из современных представлений и опыта мировой практики в установлении четких сроков по достижению необходимого уровня индикаторов, отвечающих современным требованиям промышленно развитых стран;
- эффективного механизма модернизации экономики, активно уходя от «сырьевой иглы» за счет инвестиционных и инновационных усилий в развитии современных технологий, научно-техни-

ческого потенциала, интеллектуального потенциала нации и достижения уровня конкурентоспособности России, соответствующего ее потенциалу;

- эффективного механизма контроля гражданского общества за всеми уровнями власти с установлением в законодательном порядке системы оценки степени достижения властью согласованных с обществом социально-экономических параметров, чтобы по итогам этой оценки решить вопрос или о продлении мандата доверия на дальнейшую реализацию согласованных целей, или об отзыве доверенности на управление обществом в крайних случаях резкого ухудшения ситуации, не дожидаясь очередных выборов.

Неготовность верховной власти своевременно и качественно решать проблемы, которые уже длительное время ставит общество (табл. 1.2.8 – 1.2.11), приводит политолога *Сергея Маркова*, достаточно близкого к властным структурам, к несколько эмоциональной, но, по сути, во многом справедливой оценке сегодняшнего правящего класса России:

«Собственная модель модернизации была бы идеальной. Мешает лишь российский правящий класс – тупой, жадный, эгоистичный, безнравственный, антинациональный, рассматривающий государство не как свое, которое надо привести к лучшему будущему, но как чужую оккупированную территорию, пространство для грабежа и вывоза денег в другие страны»²¹ (выделено нами. – В. И.).

Причина такой оценки скорее всего заключается в том, что на всех уровнях власть и бизнес переплелись друг с другом. Бюрократия, которая взяла власть над бизнесом после 1999 г., не только не

Таблица 1.2.8. **Как Вы считаете, обеспечиваются ли государством нормы демократического общества в нашей стране?**
(Вологодская область; в % от числа опрошенных)

Норма	Да		Нет	
	1996 г.	2006 г.	1996 г.	2006 г.
Равенство граждан перед законом	14,5	19,4	81,1	64,8
Личная безопасность	9,9	18,0	85,2	63,5
Соблюдение прав человека	14,7	21,1	79,9	57,1
Социальные гарантии	13,2	20,0	80,9	56,9
Свобода политического выбора	67,1	43,7	27,0	31,6
Терпимость к чужому мнению	44,9	29,4	48,7	41,2
Свобода слова	66,2	40,1	29,2	33,9

²¹ Марков С. Началась борьба за повестку дня 2007 – 2008 // Политический класс. – 2006. – №11. – С. 22.

Таблица 1.2.9. С какими из суждений о жизни в нашем обществе Вы согласны? (Вологодская область; в % от числа опрошенных)*

Суждения	РФ		Вологодская обл.*	
	2000 г.	2006 г.	2000 г.	2006 г.
Людям у власти нет никакого дела до меня	54,5	78,5	88,3	86,4
Власти заботятся о жизни простых людей	2,0	5,0	11,7	13,6
Богатые становятся богаче, а бедные беднее	56,5	45,0	66,9	58,2
Сейчас каждый, кто может и хочет работать, способен обеспечить свое материальное благополучие	26,0	38,5	33,1	41,8
Я не чувствую себя участником событий, происходящих в стране	50,0	71,0	89,3	82,6
Каждый из нас может повлиять на события в стране	9,5	10,5	10,7	17,4

* В мониторингах общественного мнения представлены данные о выборе респондентами любых вариантов ответа из списка. В предлагаемой таблице произведен пересчет по парному соответствию вариантов ответа.

Таблица 1.2.10. Доля населения, доверяющего действующим в стране общественным структурам и институтам власти (Вологодская область; в % от числа опрошенных)

Структуры и институты власти	1996 г.	2006 г.
Президент РФ	33,6	62,0
Церковь	38,6	42,9
Правительство	20,4	42,1
Руководители регионов	14,5	37,7
Суд	19,2	35,5
ФСБ	-	35,3
Совет Федерации	13,5	34,3
Прокуратура	17,5	33,3
СМИ	15,1	31,0
Армия	35,8	29,6
Милиция	13,3	29,0
Государственная Дума	15,3	27,9
Профсоюзы	19,4	27,4
Руководители предприятий	8,1	26,5
Банковские, предпринимательские круги	5,1	22,6
Политические партии, движения	6,4	17,8

Таблица 1.2.11. Положение дел в каких из следующих сфер в последнее время Вас лично наиболее огорчает? (Вологодская область; в % от числа опрошенных)

Структуры и институты власти	1999 г.	2000 – 2005 гг. (среднее)	2006 г.
Материальное положение семьи	75,5	61,5	61,9
Экономическое положение в России	83,4	61,6	56,9
Экономическое положение в регионе	69,0	53,3	51,8
Политическое положение в России	80,0	54,5	47,9
Политическое положение в регионе	63,5	46,1	41,9

ушла из бизнеса, а, наоборот, создала льготные условия для коррупции по всей вертикали власти. Об этом заявляют в своих выступлениях высшие лица государства²².

Таким образом, коррумпированная бюрократия стала главным тормозом на пути активной модернизации всех сторон жизни страны, и Президенту Российской Федерации, отзываясь на ожидания большей части населения, необходимо проявить политическую волю в борьбе с коррупцией.

Рецепты известны: прозрачность процедуры принимаемых решений, контроль общества по всей вертикали власти, гласность доходов, собственности бюрократии и членов их семей, неотвратимость наказания с конфискацией.

Реальные шаги власти в этом направлении смогли бы разрушить еще одно серьезное препятствие на пути к динамичному развитию – коррупционные связи между местными властями и этническими преступными группировками. (События в Кондопоге – типичный пример такой ситуации.)

В феврале 2007 г. опубликован доклад Общественной палаты РФ «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые

²² См., в частности:

– «...Несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию...» (**Президент России. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации – 10 мая 2006 года.**)

– «И на этой теме, теме коррупции, хотел бы остановиться особо. Несмотря на множество принимаемых и реализуемых государственных программ, общество по-прежнему ждет более эффективных результатов в противодействии этому злу.»

– «И, наконец, борьба с коррупцией. Напомню, что уже в этом году в этом же зале я уже говорил обо всех этих проблемах, в том числе и о борьбе с коррупцией, в Послании Федеральному Собранию 2006 года. Хочу еще раз подчеркнуть, что деньги и власть должны быть разведены. Это тоже выбор каждого чиновника, каждого сотрудника государственного аппарата или сотрудника правоохранительного органов. Хотите зарабатывать деньги – идите в бизнес, хотите служить государству и реализовывать себя на государственной службе – живите на заработную плату, и давайте вместе бороться за ее повышение.» (**В. Путин. Из выступления на Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов, 21 ноября 2006 г.**)

– «Мы констатируем, что коррупция является одной из реальных угроз российской демократии, инвестиционной привлекательности страны, соблюдению прав и свобод граждан... Победа над коррупцией – это важнейшее условие восстановления доверия гражданина к власти.» (**Из Программного заявления на VII съезде партии «Единая Россия», состоявшемся 2 декабря 2006 г. в Екатеринбурге.**)

– «Коррупция имеет очень много составляющих и много причин. И, прежде всего, конечно, причины находятся в политической сфере, в политической организации общества и в экономике. Чем более открытая экономика, тем меньше лазеек для коррупции... Самый большой ущерб – морально-политический. Потому что устойчивость власти и самого государства зависит от одного важнейшего фактора – доверия людей к органам власти. А если люди видят, что она коррумпирована, то это доверие исчезает, стремится к нулевой отметке. Вот это самое опасное.» (**В. Путин. Стенографический отчет о пресс-конференции для российских и иностранных журналистов, 1 февраля 2007 г.**)

антикоррупционные приоритеты», в котором логично и доказательно рассматриваются зоны поражения коррупцией, причины этого, а также дан убедительный перечень необходимых мер по ее искоренению.

Если в ближайшее время, отмечается в докладе, не будут приняты радикальные меры, направленные на снижение уровня коррупции, и не будут введены в действие эффективные антикоррупционные механизмы, в стране восторжествует консолидированная коррупционная система, имеющая своей целью формирование на территории России нового социально-экономического образования, ориентированного исключительно на обогащение незначительной части общества за счет большинства граждан и ресурсное обслуживание мировой экономики.

Один из главных выходов из создавшегося положения авторы доклада видят в том, что **«эффективно противодействовать коррупции можно только системными средствами, вытесняя коррупционные процессы из политической и общественной жизни, экономики и сферы управления. Комплексные меры противодействия должны осуществляться по всем направлениям с учетом установленных приоритетов – правовых, организационных, управленческих, воспитательных и других, в том числе предложенных в настоящем докладе. При этом должны быть задействованы не только инструменты государства, но и гражданского общества. Без общественной инициативы и гражданского контроля снизить масштабы коррупции в России не удастся»**²³ (выделено нами. – В. И.).

Сергей Марков в упомянутой выше статье делает, на наш взгляд, совершенно справедливый вывод: в сложившейся социально-экономической ситуации все больше нарастает недовольство отсутствием диалога по основным общественно значимым проблемам.

Мнение Маркова во многом подтверждается некоторыми итогами социологических исследований, которые удалось провести вологодским ученым РАН во всех 10 регионах Северо-Западного федерального округа²⁴.

²³ Доклад «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты», 21 фев. 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.orgf.ru.

²⁴ Общественное мнение о политической и экономической ситуации в регионах Северо-Запада РФ. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 56 с. В 2005 г. всего было опрошено 5062 респондента в восьми регионах Северо-Западного федерального округа, в том числе в Архангельской области – 625, в Мурманской – 625, в Калининградской – 400, в Ленинградской – 638, в Санкт-Петербурге – 656, в Республике Коми – 618, в Республике Карелия – 625, в Вологодской области (контрольный регион) – 1500. В 2006 г. всего было опрошено

Как мы видим из приведенных данных (табл. 1.2.12 – 1.2.15), несмотря на то, что в 2006 году показатели оценок населения по данным вопросам несколько улучшились, все-таки порядка 40% россиян (почти 5 млн. чел.) серьезно недовольны социально-экономической политикой правящей элиты. Во многом эти оценки базируются на личной неудовлетворенности материальным положением, постоянном психологическом страхе, ухудшении своего материального и общественного положения, и таких людей, по данным опроса, более 30%. Только 20% опрошенных считают, что национальные проекты окажут на их жизнь положительное влияние в 2006 – 2007 гг.

Таблица 1.2.12. Отношение к деятельности Президента РФ
(в % от числа опрошенных)

Вопрос	Среднее по СЗФО	
	2005 г.	2006 г.
Насколько успешно, на Ваш взгляд, на протяжении последнего года В. Путин справлялся с проблемами подъема экономики, роста благосостояния граждан? <i>(вариант ответа: «без особого успеха и совершенно не успешно»)</i>	60,3	50,9
Считаете ли Вы, что в ближайший год президентства В. Путина благосостояние Вашей семьи улучшится? <i>(вариант ответа: «нет и скорее нет, чем да»)</i>	42,6	40,5

Таблица 1.2.13. Общественно-политические настроения жителей регионов Северо-Запада (в % от числа опрошенных)

Вопрос	Среднее по СЗФО	
	2005 г.	2006 г.
Как бы Вы оценили в целом политическую обстановку в России? <i>(вариант ответа: «напряженная, критическая, взрывоопасная»)</i>	52,9	45,2
Как бы Вы оценили социально-экономическую ситуацию в Вашем регионе? <i>(вариант ответа: «плохая, очень плохая»)</i>	38,6	38,3
К какой категории Вы себя относите? <i>(вариант ответа: «бедные и нищие»)</i>	47,1	35,3
Что бы Вы могли сказать о своем настроении в последние дни? <i>(вариант ответа: «испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску»)</i>	38,6	34,7

6358 респондентов в десяти регионах Северо-Западного федерального округа, в том числе в Архангельской области – 626, в Мурманской – 629, в Калининградской – 400, в Ленинградской – 621, в Санкт-Петербурге – 644, в Республике Коми – 550, в Республике Карелии – 500, в Новгородской области – 450, в Псковской области – 438, в Вологодской области (контрольный регион) – 1500. Выборка была целенаправленная, квотная. Репрезентативность выборки обеспечена соблюдением: пропорций между городским и сельским населением; пропорций между жителями населенных пунктов различных типов (сельские населенные пункты, малые и средние города); половозрастной структуры взрослого населения. Метод опроса – анкетирование по месту жительства респондентов.

Таблица 1.2.14. **Экономическое положение и социальное самочувствие в оценках населения** (в % от числа опрошенных)

Вопрос	Среднее по СЗФО	
	2005 г.	2006 г.
Какие проблемы современной жизни Вы считаете наиболее острыми для Российской Федерации?*		
Снижение уровня жизни	35,2	46,8
Инфляция (постоянный рост цен)	43,5	38,3
Рост алкоголизма	37,8	37,9
Низкая доступность жилья	25,4	35,9
Высокий уровень преступности	38,0	31,7
Социальная незащищенность граждан	35,8	31,3
Резкое расслоение населения по доходам	31,7	30,0
* В анкете был представлен список из 20 наиболее острых проблем современной жизни. В данной таблице – только первая десятка.		

Таблица 1.2.15. **Оценки влияния национальных проектов на личную жизнь**

Вопрос	2006 г.
Как Вы считаете, какое влияние окажут национальные проекты на Вашу жизнь, жизнь Вашей семьи в 2006 – 2007 гг.?	
Никак не повлияют	49,4
Положительно	19,8
Отрицательно	5,7

Приведенные данные опросов 2005 – 2006 гг. подтверждают и оценку сложившейся в стране ситуации, высказанную в докладе Института социологии РАН: «Мы наблюдаем усталость значительной части общества от той социально-экономической модели, которая предполагает стабильность, но при этом не обеспечивает улучшения качества жизни»²⁵.

Хотелось бы обратить внимание на начальные строки этой публикации: **«Может, нам и дадут за это по шапке, но лучше правду сказать сейчас, чем ждать, когда ситуация станет еще хуже»** (выделено нами. – В. И.).

Случайно, а может, и сознательно, поставлена оценка сегодняшнему гражданскому обществу Российской Федерации: скажешь правду – жди «по шапке». Хорошо еще, что ждут только «по шапке», а не хуже.

То, что происходит на федеральном уровне, трансформируется и на систему, и на формы управления регионального уровня, и чаще всего – в более жесткой форме.

²⁵ Газета «Известия». – 2006. – №108. – 21 июня.

Бизнес переплетен с властью.

СМИ поделены между крупнейшими финансовыми потоками или связаны бюджетной подпиткой.

Как правило, экономика регионов и их бюджеты строятся на одном-двух монополистах.

К реальной политической конкуренции никто не стремится, как никто не стремится и к ускоренному формированию гражданского общества, которое создало бы прозрачную процедуру во всех сферах общественной жизни регионов и было бы способно контролировать согласованные и установленные индикаторы социально-экономического развития на 5 – 10, а лучше на 15 лет. Своевременно менять политическую и административную элиту в случае неудовлетворительного выполнения, достижения установленных индикаторов социально-экономического развития.

История учит (и прежде всего, история собственного государства), что монополизм во всех сферах, а особенно в политической, приводит к застою, к невосприимчивости современных технических, технологических и общественных нововведений, снижает конкурентоспособность регионов, а значит, и место страны в международном «табеле о рангах».

Выше уже отмечалось (см. табл. 1.2.5 – 1.2.6), что негативные тенденции в развитии экономики страны, увеличивающееся отставание по основным индикаторам, характеризующим современные тенденции в промышленно развитых странах, наблюдаются во всех федеральных округах страны. Хотелось бы в этой связи обратить особое внимание на интервью, данное агентству «Интерфакс» полномочным представителем Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Камилем Исхаковым, об итогах состоявшегося в декабре 2006 года заседания Совета безопасности РФ по Дальнему Востоку и планах социально-экономического развития региона²⁶. В частности, он сказал:

«Еще в 2002 году Президент потребовал рассмотреть вопрос по Дальнему Востоку на уровне Совета Безопасности. Сегодня ситуация еще острее. И формулировка точная: положение на Дальнем Востоке превратилось в прямую угрозу национальной безопасности всей России. Ежедневно население округа становится меньше на 274 человека!.. Нет смысла говорить, что при этом происходит с кадровым потенциалом округа, если самые квалифицированные рабочие, а тем более – наука, вынужденно деградируют. Человеческий капитал – главное богатство, чем гордятся все уважающие себя страны,

²⁶ Интерфакс, 28 дек. 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/>

не развивается... Ситуация в экономике, социальной, правоохранительной, оборонной, информационной сферах оценивается нами как критическая.

Хотя я такой статистики не понимаю. Что значит жить ниже прожиточного минимума? Если ниже, то жить нельзя, можно только медленно умирать. Кстати, дальневосточные пенсии тоже покрывают лишь 86% прожиточного минимума».

Что же у нас за вертикаль власти, которая в течение пяти лет не может или не хочет выполнять требования Президента и приостановить сползание целого округа в пропасть, а за ним, может быть, утонет все российское государство? Что же предлагает делать для приостановления развития системного кризиса в Дальневосточном федеральном округе представитель Президента? (Судя по его оценкам – реально и трезвомыслящий руководитель, мужественно, объективно оценивающий катастрофическую ситуацию.)

Вот еще несколько цитат из интервью:

«Еще в 1996 году постановлением Правительства России на министерства и ведомства была возложена ответственность «за разработку количественных и качественных параметров критериев экономической безопасности Российской Федерации». Постановление до сих пор не выполнено. И мы продолжаем блуждать в потемках. Мне кажется, нужно срочно делать то, что мы были обязаны сделать еще 10 лет назад... Как показывает анализ всех решений руководства страны по Дальнему Востоку начиная с 1930 года, а было принято 6 таких решений, их выполнение с каждым разом становилось все более формальным: в 1930 году – на 130%, в 67 – 80%, в 72 – 65%, а Президентская программа 1996 года – только на 10%.

Ключевыми элементами решения декабрьского заседания Совета Безопасности РФ по Дальнему Востоку являются Стратегия социально-экономического развития, ускоренная корректировка действующих ФЦП, создание государственной Комиссии по вопросам социально-экономического развития округа, которую возглавил Председатель правительства Михаил Фрадков... При этом в реализацию Стратегии необходимо включить, в том числе, такие специфические методы, как нормативное планирование, государственное финансирование инфраструктурных проектов, создание системы преференций для отдельных территорий и видов деятельности. При общем понимании, что в основе должен лежать принцип государственно-частного партнерства... Я убежден, что разработка Стратегии должна быть основана на количественных параметрах пороговых значений безопасности, учитывающих особенности субъектов Российской Федерации».

Проблемы Дальневосточного федерального округа во многом характерны и для других федеральных округов. Конечно, каждый из них имеет свои особенности, но все они страдают от того, что федеральная законодательная и исполнительная власть не принимает кардинальных решений по созданию цивилизованных условий для развития человеческого капитала страны и его основы – генофонда.

Имея реальные финансовые возможности, необходимо, вместо деклараций и пропагандистских акций, всей вертикали власти, и в первую очередь Президенту, в самые сжатые сроки (лучший вариант 2007 – 2008 гг.):

- ◆ утвердить и ввести современный прожиточный минимум, обеспечивающий расширенное воспроизводство трудовых ресурсов;
- ◆ установить минимальную зарплату не ниже прожиточного минимума;
- ◆ установить уровень пенсий не ниже 40% от средней заработной платы;
- ◆ согласовать с обществом и утвердить меры по динамичному развитию современного гражданского общества, обеспечивающие реальные результаты по ликвидации излишней бюрократизации власти, резкому снижению коррупции, реализации принципа разделения ветвей власти, нравственному оздоровлению общества.

На законодательном уровне следует реализовать (лучше в 2007 г.) предложения представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе *К. Исхакова*, которые высказаны им в интервью Интерфаксу 28.12.06 г. и в отношении которых не один год научное сообщество ставило вопросы перед руководством страны о необходимости иметь законодательную базу прямого действия по проблемам:

- ⇒ системы разработки и реализации стратегии развития страны на 20 – 25 лет (в том числе и по федеральным округам);
- ⇒ разработки и утверждения индикаторов пороговых значений, обеспечивающих национальную безопасность;
- ⇒ разработки и реализации системы индикаторов и нормативного планирования в Российской Федерации на срок 3 – 5 – 10 лет (в том числе в федеральных округах и регионах).

Какой выбор сделает сегодня властная элита? Сумеет ли она перевести социально-экономическое развитие страны от сырьевой зависимости на рельсы динамического развития национальной, инновационной промышленности, создания реального социального государства с современным гражданским обществом? Или страну ждут более трудные времена?

ГЛАВА 2

МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

2.1. Формирование и реализация эффективной промышленной политики

Практически во всех растущих экономиках мира наблюдается одна и та же закономерность: с ростом уровня дохода на душу населения аграрный сектор постепенно теряет свою ведущую роль, уступая ее сначала промышленности, а затем – сектору услуг (*табл. 2.1.1*). Эти изменения определяются сдвигами в структуре потребления населения, связанными с ростом его доходов, а также изменениями в характере производства и относительной производительности труда работников.

Здесь, однако, нужно сделать принципиально важную оговорку. Произошедшее в последние десятилетия XX века усложнение производства привело к появлению целого комплекса услуг, призванных повысить его эффективность и конкурентоспособность. Это управленческие, финансовые, информационно-консультативные, инновационно-технологические и тому подобные услуги были направлены на извлечение максимально возможной добавленной стоимости из вовлеченной в создание конечного продукта ресурсной единицы. В 2000 г. бизнес-услуги составили 48,3% мирового валового дохода.

Современная экономика во многом продолжает зависеть от того, как развивается промышленность. Это демонстрирует, например, сопоставление тенденций в динамике ВВП, с одной стороны, и, с другой стороны, промышленного производства в странах ЕС и России за период с 1996 по 2005 гг. (*рис 2.1.1*)¹. Индустриальный сектор на сегодняшний день неизменно задает направление развитию стран. Более того, именно промышленность обеспечивает прочный фундамент их конкурентоспособности.

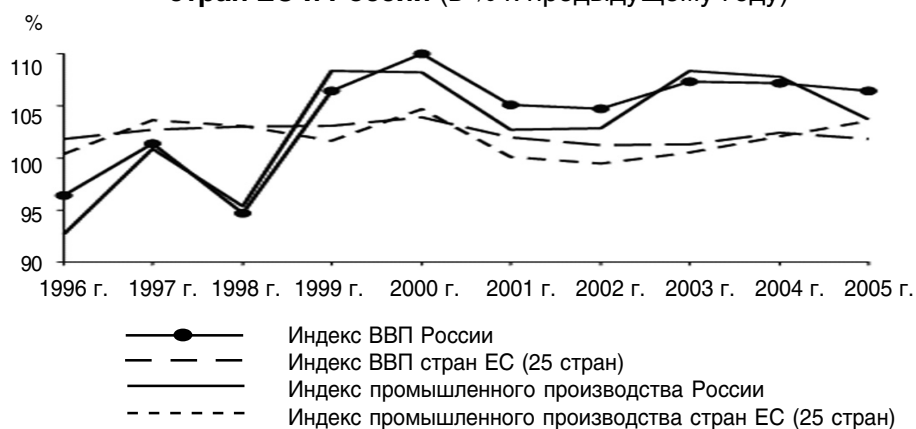
¹ Россия и страны-члены Европейского Союза. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – 252 с.

Таблица 2.1.1. Структура ВВП по секторам в регионах мира, %

Территория	Аграрный сектор		Индустриальный сектор		Сектор услуг	
	1980 г.	2006 г.	1980 г.	2006 г.	1980 г.	2006 г.
Россия	9	6	54	38	37	56
Страны с низким уровнем дохода	35	20	26	28	38	51
Страны со средним уровнем дохода	15	9	45	36	40	55
Страны с низким и средним уровнем дохода	18	10	42	35	40	55
В том числе: Восточная Азия и Океания	28	12	44	46	28	42
Южная Азия	38	18	25	28	37	54
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	10	6	40	30	50	63
Средний Восток и Северная Африка	12	11	48	41	40	48
Африка к югу от Сахары	22	15	36	32	42	52
Европа и Центральная Азия	н.д.	9	н.д.	30	н.д.	61
Страны с высоким уровнем дохода	3	2	36	26	61	72
В том числе:						
Франция	4	2	34	21	62	77
Япония	4	2	42	30	54	68
США	3	1	33	22	64	77
Великобритания	2	1	43	26	55	73
Германия	н.д.	1	н.д.	30	н.д.	69
Италия	6	2	39	27	55	71
Мир в целом	7	3	38	28	55	69

Источник: World Development Report 1998/1999. – Oxford University Press, 1999. – P. 212-213; World Development Report 2008. P. 340-341; Шерам К., Субботина Т., Автономов В. Мир и Россия. Материалы для размышлений и дискуссий [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/mirross/chapter9.html>

Рисунок 2.1.1. Индекс ВВП и индекс промышленного производства стран ЕС и России (в % к предыдущему году)



По мере развития стран происходит переход от базовых отраслей, являющихся ресурсоемкими, к наукоемким отраслям. При этом наблюдается определенная последовательность в переходе сначала от высокой доли сырьевых и технически несложных производств к капиталоемким и материалоемким, а затем – к наукоемким отраслям². Но структурные изменения в промышленности не приводят к полной замене одних отраслей другими – меняется приоритетность их развития (рис. 2.1.2).

Рисунок 2.1.2. Схема соотношения материальной и нематериальной составляющих в себестоимости продукта в зависимости от вида деятельности компании



В конце XX столетия произошел переход к новым принципам организации промышленного производства: непрерывному инновационному процессу, гибкой автоматизации, индивидуализации спроса, организации материально-технического снабжения по принципу «точно вовремя», новым типам общественного потребления и образа жизни. Экономический рост в ведущих странах мира характеризуется приоритетным значением научно-технического прогресса и интеллектуализацией основных факторов производства.

² Задумкин К.А. Формирование системы управления инновационными процессами в регионе (на материалах Вологодской области) // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – Вып. 41. – С. 16-32.

Решающая роль в материализации конкретных идей принадлежит товаропроизводителям³. Так, более 80% совокупных расходов на НИОКР осуществляется, по данным Eurostat Business Statistics, в отраслях промышленности. Но государство создает для этого основные условия, координирует и контролирует разработку и внедрение инноваций.

В США еще в 1993 г. была принята государственная программа «Технологии для экономического роста Америки», которая предусматривала меры по повышению технологического уровня массового производства и бюджетной поддержке фундаментальной науки и крупных НИОКР. Кроме того, реализуются государственно-корпоративные программы «Передовые технологии» и «Партнерство в расширении производства». Аналогичным образом действовали в этой сфере и другие инновационно-ориентированные страны: Германия, Франция, Израиль, Малайзия. Таким образом, в передовых странах Запада в сфере развития «экономики знаний» специально создавались институты для союза корпораций и государства. В результате к середине 1990-х гг. в странах ОЭСР продукция наукоемких отраслей составила более половины общего промышленного производства⁴.

Адаптация российской промышленности к новой экономике, «экономике знаний», – актуальнейшая задача, решение которой способно обеспечить рост конкурентоспособности страны на мировой арене. Роль промышленности в экономическом росте Российской Федерации также весьма значима. В отраслях материального производства создается более трети валового внутреннего продукта страны. Следовательно, от уровня развития производственного сектора в существенной степени зависит практическое решение стратегической задачи поддержания статуса России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан⁵.

Россия, будучи одной из немногих стран, обладающих достаточно развитым научно-техническим потенциалом, по состоянию институциональных инструментов инновационного процесса (по сравнению

³ Глазьев С.Ю. Развитие российской экономики в условиях глобальных технологических сдвигов [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.cemi.rssi.ru/ecr/2007/3/er2007_3n4.html

⁴ Черной Л. О материализации инноваций // Экономист. – 2007. – №3. – С. 11-16.

⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/11/17/6432459.htm>

со странами Запада) находится ниже уровня 1950-х гг. Хозяйственная активность российских предприятий в области инноваций остается крайне низкой. Если в промышленно развитых странах львиную долю инновационных расходов на научно-исследовательские работы берет на себя промышленность, то российская «заводская» наука, свернутая в начале реформенного периода, развивается медленно, хозяйственный сектор обеспечивает только 19,6% общих расходов на науку⁶. Удельный вес промышленных предприятий, занимающихся инновационной деятельностью, составляет лишь 7,1%. Доля инновационной продукции в отгруженной российскими предприятиями продукции – только 4%⁷.

Среди российских отраслей наиболее конкурентоспособными на мировом рынке являются авиационная и аэрокосмическая, приборостроение, судостроение, отдельные подотрасли ВПК и ТЭК. Однако основная масса отечественной машинотехнической продукции неконкурентоспособна, о чем свидетельствует низкая доля готовых машин и оборудования в отечественном экспорте. Доля машиностроительной продукции в структуре экспорта России снизилась с 9% в 2003 г. до 0,6% в 2006 г.⁸

Оценка ведущими специалистами технологического уровня производства показала, что в 2002 г. по производительности труда и энергоотдаче Россия значительно отставала от развитых стран мира. «Технологический уровень российского производства базируется преимущественно на примитивных и архаичных технологиях... Россия довольно бездарно расходует свои энергоресурсы и человеческий капитал»⁹.

В чем же причины сложностей в реальном секторе экономики России? Одна из них – кардинальные изменения условий хозяйствования в начале 1990-х годов. Переход к рыночному типу хозяйствования сопровождался глубоким трансформационным спадом. В 1998 г. объем промышленного производства сократился по отношению к дореформенному 1990 г. более чем в два раза.

⁶ Спицын А. Инновационные приоритеты развития // Экономист. – 2004. – №5. – С. 33.

⁷ Основные ресурсы инновационной деятельности сосредоточены в организациях частной либо смешанной (без иностранного участия) форм собственности. В то же время отечественные предприятия и организации частной формы собственности вовсе не оказываются в числе лидеров, значительно уступая организациям иностранной формы собственности, чей уровень инновационной активности в два раза превышает средний по России. См.: Бекетов Н. Государственная политика инноваций // Экономист. – 2006. – №8. – С. 78-87.

⁸ Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 88, 756, 757.

⁹ Балацкий Е., Раптовский А. Инновационные и инвестиционные факторы эффективности // Общество и экономика. – 2007. – №1. – С. 3-27.

Наибольшее снижение объемов продукции произошло в машиностроении и легкой промышленности. Значительно сократилось производство стройматериалов, продукции химической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (табл. 2.1.2). Главная проблема – неконкурентоспособность продукции отраслей, производящих потребительские товары.

Таблица 2.1.2. Объем производства продукции в России по отраслям

Отрасль	1998 г. к 1990 г., %	2002 г. к 1998 г., %	2002 г. к 1990 г., %	2007 г. к 1990 г., %
Промышленность, всего	46	135	62	91
Электроэнергетика	75	103	77	81
Топливная	65	122	79	101
Нефтедобывающая	68	125	85	104
Нефтеперерабатывающая	62	111	69	92
Газовая	85	108	92	112
Угольная	66	117	77	109
Черная металлургия	52	138	72	103
Цветная металлургия	54	141	76	100
Химическая и нефтехимическая	43	149	64	78
Машиностроение и металлообработка	37	151	56	94
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	34	138	47	62
Стройматериалов	29	138	40	52
Легкая	11	145	16	18
Пищевая	46	140	63	86

Источники: Россия в цифрах. 2005: Краткий стат. сб. – С. 187; 201-202.

Ситуация изменилась в лучшую сторону после дефолта 1998 г. Девальвация реального обменного курса рубля и, как следствие, резкое улучшение конкурентоспособности российских товаров в 1999 – 2000 гг. стимулировали импортозамещение, что и дало серьезный толчок восстановительному росту в России. Расчеты показывают, что отечественная продукция в это время заместила более трети общего объема импорта.

В 1999 – 2002 гг. объем промышленного производства увеличился во всех отраслях. С опережением средних по промышленности темпов происходило восстановление докризисных объемов производства в обрабатывающих отраслях. На рост промышленного производства оказали влияние такие отрасли, как машиностроение (более четверти всего прироста), пищевая промышленность (17%), цветная металлургия (11%), топливная и строительных материалов (более 9%). Тем не менее ни одной из отраслей промышленности не удалось выйти на прежние объемы: они оставались ниже уровня 1990 г. примерно на треть.

Менее глубокий спад объемов производства (до 25%) произошел в сырьевом секторе из-за благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, главным образом, на мировых рынках энергетических ресурсов. В результате подстраивания внутренней политики под требования внешнего рынка в экономике страны произошел сырьевой структурный сдвиг¹⁰. Вместе с тем потенциал «быстрого» роста добывающих отраслей практически исчерпан¹¹. В 2005 г. основным фактором роста объемов промышленного производства стало машиностроение и металлообработка: 36,1% общего прироста по сравнению с 2004 г. (для справки: вклад ТЭК составил 22,3%). В качестве локомотива высокотехнологического развития довольно отчетливо проявил себя оборонно-промышленный комплекс, благодаря чему агрегированный индекс станкостроительного производства впервые за последние годы оказался на положительной отметке (100,7%).

Вместе с тем рост промышленного производства в целом по-прежнему носил преимущественно сырьевой характер, поскольку темп роста обрабатывающей индустрии был ниже индекса ВВП¹². Этот факт подчеркивался и первыми лицами страны: «...вклад обрабатывающей промышленности в экономический рост пока еще незначителен. А доля продукции с высокой степенью добавленной стоимости в структуре российского экспорта, к сожалению, пока только уменьшается и уже составила около десяти процентов. Несмотря на существенный рост импорта машин и оборудования, технологическое перевооружение идет пока медленно»¹³. Сдерживающим экономический рост фактором является прежде всего низкая инвестиционная активность. Удельный вес инвестиций наиболее высокотехнологичной отрасли – машиностроения составил всего 1% в общем объеме инвестиций в промышленности.

¹⁰ Если в 1995 г. в объеме российского экспорта в страны дальнего зарубежья минеральные продукты занимали чуть более 40%, то в 2003 г. – 60%. Основные доходы, поддерживающие экономику и благосостояние людей, обеспечиваются ныне экспортом нефти и газа. См.: Кушлин В. Стратегия развития и ее цели // *Экономист*. – 2006. – №1. – С. 3-9.

¹¹ Несмотря на рост мировых цен на энергоносители, произошло замедление темпов роста ВВП (6,4% против 7,2% в 2004 г.), при этом в 2 раза снизились темпы роста промышленного производства – 104% против 108,3% в 2004 г. В 2005 г. рост добычи полезных ископаемых составил 101,3% против 106,8% в 2004 г., в том числе добычи топливно-энергетических ископаемых – 101,8% против 107,5% соответственно. См.: Христенко Б.В. О новых подходах промышленной политики // *Промышленная политика в Российской Федерации*. – 2006. – №7. – С. 3-9.

¹² Семенов С. Промышленность в 2006 г.: предварительные итоги // *Экономист*. – 2006. – №12. – С. 12-13.

¹³ Путин В.В. Вступительное слово на заседании президиума Государственного совета «О мерах поддержки развития промышленности в Российской Федерации» 19 фев. 2007 г., Волгоград [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears /2007/02/118707.shtml#>

Однако и по итогам 2007 г. промышленному комплексу страны в целом выйти на дореформенный уровень и добиться поворота к инновационному и высокотехнологическому типу развития не удалось. Доля машиностроения составляла менее 20%, что ниже уровня развитых стран мира. В 2004 г. этот показатель в США достигал 46,7%, Германии – 53,6%, Китае – 38,3%, Японии – 51,7%¹⁴.

Появилось ошибочное утверждение, что в современной экономике промышленное производство уже не играет особо значимой роли. Следовательно, предельно минимизируется координирующая и регулирующая функция государства в этой сфере. Такой подход возобладал в 1990-х гг. при осуществлении радикальных экономических преобразований в России. Только в 2007 г., с созданием государственных корпораций в ключевых промышленных отраслях, руководство страны сделало определенный шаг в этом направлении, хотя целостный подход к участию государства в промышленном развитии до сих пор отсутствует.

Но добиться поворота к инновационному и высокотехнологическому типу развития пока не удастся: рост по-прежнему носит преимущественно сырьевой характер, поскольку темп роста обрабатывающей индустрии ниже индекса ВВП¹⁵.

Изменить существующее положение, по мнению многих ученых, специалистов и государственных деятелей (Е.М. Примаков, В.Л. Макаров, С.С. Сулакшин, Р.С. Гринберг, Г.Б. Клейнер, В.Н. Лексин, А.И. Татаркин, В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян, М.В. Вилисов, В.В. Симонов), возможно за счет разработки и реализации сбалансированной промышленной политики. Рассмотрим накопленный в мире опыт в этой сфере.

Каждая экономика находила для себя определенный сценарий, ориентируясь на свои стратегические цели и ограничения. Важно принимать во внимание, что страны реализовывали промышленную политику в разные периоды времени, обладая различными сравнительными конкурентными преимуществами.

Существуют различные типы промышленной политики: а) экспортно-ориентированная (создание условий для роста экспорта определенных видов продукции); б) внутренне ориентированная (защита внутреннего рынка и обеспечение экономической самодостаточности); в) стратегическая промышленная политика, направ-

¹⁴ Николаев М. Условия инвестиционного воспроизводства // Экономист. – 2007. – №3. – С. 17-25.

¹⁵ Семенов С. Промышленность в 2006 г.: предварительные итоги // Экономист. – 2006. – №12. – С. 12-13.

ленная на ограничение использования собственных естественных и невозпроизводимых ресурсов (менее распространенная и не столь явно выраженная модель).

Примерами экспортно-ориентированного типа промышленной политики в XX в. могут служить Корея 60–80-х годов, Китай 80-х и 90-х годов, отчасти Япония, Индия 90-х. К внутренне ориентированному типу относятся Индия 60–80-х годов, Франция 50 – 70-х, Япония, Китай, США (в части политики в сельском хозяйстве), СССР и в определенной степени Россия. Примерами стратегической промышленной политики могут служить действия США, стран ОПЕК.

Этот список может быть существенно расширен, поскольку все страны так или иначе использовали инструменты промышленной политики для решения проблем, важных для отдельных секторов и отраслей¹⁶.

В реализуемых политиках можно выделить определенные общие черты. Показателен опыт аграрных стран, которые реализовали политику интенсивной индустриализации. Китай, Индия и Южная Корея имели сходные начальные условия – аграрную экономику, усугубленную бедностью, безработицей, недостатком квалифицированных кадров.

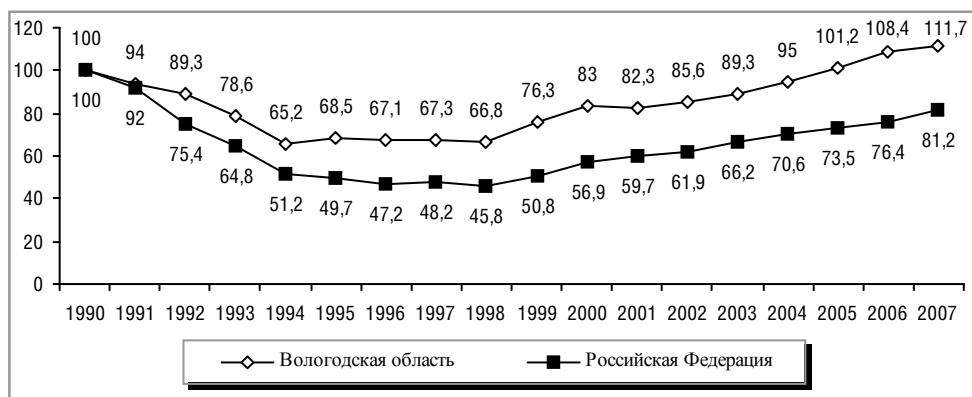
Характерной чертой промышленной политики являлся выбор правительствами стран приоритетных отраслей, в которые и обеспечивался приток инвестиций. Как правило, таким отраслям, а их перечень со временем менялся, предоставлялись налоговые и иные льготы.

О проблемах производственного сектора экономики страны можно судить и по состоянию региональной промышленности. Так, к регионам с экспортно-ориентированной экономикой относится Вологодская область, важнейшая отрасль экономики которой – промышленность. Ее вклад в суммарный валовой региональный продукт составляет около 50% (или более 80% от совокупного вклада всех отраслей товарного производства)¹⁷. Несмотря на спад производства в 1990-х гг., глубина его в области была все же менее значительной по сравнению с общероссийскими показателями (рис. 2.1.3). С 1999 г. в промышленном секторе региона начался этап восстановительного роста, а в 2005 г. был достигнут дореформенный уровень.

¹⁶ Кузнецов, Б.В. Нужна ли России промышленная политика? (2007 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.opes.ru/library/article.asp?d_no=270&c_no=9

¹⁷ В 2005 г. в области произведено 1,85% совокупного объема промышленной продукции РФ (15 место среди регионов РФ). Среди территорий Северо-Западного федерального округа Вологодская область занимает 2-е место (после г. Санкт-Петербурга). См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006: Стат. сб. – М., 2007. – 981 с.

Рисунок 2.1.3. Динамика физических объемов производства промышленной продукции (в % к уровню 1990 г.)



Основные перерабатывающие производства региона в период с 2000 по 2007 г. демонстрировали позитивную динамику: производство транспортных средств увеличилось в 2,7 раза, машин и оборудования – в 2,1 раза, обработка древесины и изделий из дерева – в 1,5 раза (табл. 2.1.3).

Вместе с тем в этом секторе экономики есть немало проблем. Дальнейшее движение производственного сектора региональной экономики по траектории устойчивого экономического роста осложняется прежде всего несоответствием цен на сырье, материалы, энергоносители и готовую продукцию, нехваткой оборотных средств, а также состоянием материально-технической базы предприятий. Об этом свидетельствуют и результаты ежегодно проводимого ВНКЦ ЦЭМИ РАН мониторинга промышленности (табл. 2.1.4)¹⁸.

Финансовое состояние предприятий, мягко говоря, оставляет желать лучшего. Рентабельность продукции в большинстве производств невысока (табл. 2.1.5). Лишь предприятия черной металлургии и химической промышленности сохраняют высокий уровень рентабельности.

В период с 2002 по 2007 г. в регионе существенно уменьшился удельный вес убыточных промышленных предприятий – с 44 до 24%, что соответствовало общероссийской тенденции (рис. 2.1.4). Тем не менее каждое четвертое промышленное предприятие продолжало входить в категорию убыточных¹⁹, что, естественно, не может позитивным образом сказываться на результатах деятельности всей отрасли в целом.

¹⁸ Ускова Т.В. Промышленный сектор региона: состояние, проблемы, прогноз развития // Проблемы прогнозирования. – 2008. – №5. – С. 81-87.

¹⁹ Добывающие и обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 95.

Таблица 2.1.3. Динамика физических объемов промышленного производства Вологодской области (в % к уровню предыдущего года)

Наименование производства	Год								2007 г. к 2000 г.
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
<i>Промышленное производство</i>	107,7	96,9	105,6	103,8	106,6	106,5	107,1	104,8	В 1,4 р.
<i>Обрабатывающие производства</i>	109,4	96,1	105,8	105,6	106,3	106,8	107,4	104,7	В 1,4 р.
В т.ч.:									
Пищевых продуктов	112,6	89,4	111,5	116,9	101,4	103,5	100,6	104,5	В 1,3 р.
Текстильное и швейное	127,7	99,1	71,4	123,2	100,9	75,7	107,7	62,7	44,9%
Обработки древесины и производство изделий из дерева	118,1	100,2	103,3	105,9	108,3	109,8	106,1	105,6	В 1,5 р.
Химическое и нефтехимическое	105,6	103,5	108,0	99,7	104,4	110,9	98,5	102,4	В 1,3 р.
Металлургическое и готовых металлоизделий	108,5	95,2	105,4	104,3	110,1	103,6	109,8	104,7	В 1,4 р.
Машин и оборудования	118,6	100,3	100,4	162,2	92,2	127,0	97,1	111,6	В 2,1 р.
Электрооборудования, электронного и оптического оборудования	в 3,4 р.	147,9	74,6	113,5	108,9	95,7	92,0	76,9	92,3%
Транспортных средств	в 2,5 р.	131,2	94,2	114,0	141,6	104,8	114,5	113,2	В 2,7 р.
<i>Добыча полезных ископаемых</i>	96,2	143,4	65,7	106,7	143,3	90,7	93,7	115,5	В 1,4 р.
<i>Производство и распределение электроэнергии, газа и воды</i>	94,7	103,7	104,7	93,2	111,6	102,7	103,4	104,9	В 1,3 р.

Источники: Добывающие, обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 7.

Таблица 2.1.4. Факторы, сдерживающие развитие промышленного производства Вологодской области (по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)

Факторы	Год								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (прогноз)
Высокие цены на топливо и энергию	71	31	70	60	71	66	77	72,7	76,4
Высокие цены на сырье и материалы	58	58	53	57	71	58	70	72,7	74,5
Высокие налоги	83	68	75	69	59	60	52	54,5	52,7
Прогрессирующая изношенность основных фондов	50	41	58	65	46	48	41	32,7	32,7
Недостаток оборотных средств	66	64	63	65	60	58	39	40	41,8
Низкая платежеспособность покупателей продукции	52	44	52	40	34	42	32	21,8	20,0

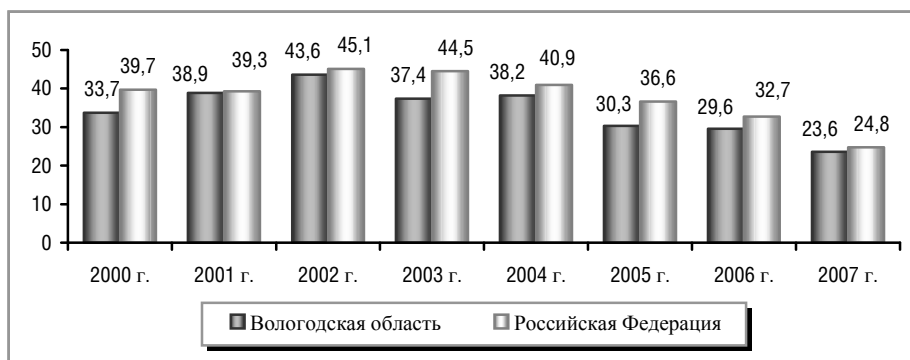
**Таблица 2.1.5. Рентабельность (убыточность*)
продукции промышленных предприятий Вологодской области, %**

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Обрабатывающие производства	29,9	45,9	33,6	29,0	28,7
Пищевых продуктов	5,8	5,2	5,7	5,6	5,3
Текстильное и швейное	5,4	5,4	-2,0	-4,5	-6,8
Обработки древесины и производство изделий из дерева	8,6	8,2	9,4	6,2	13,1
Химическое	21,4	25,0	22,2	16,1	36,6
Металлургическое и готовых металлоизделий	41,2	62,8	44,6	38,1	34,6
Машин и оборудования	2,0	1,5	1,9	5,7	6,2
Электрооборудования, электронного и оптического оборудования	8,3	12,1	7,8	5,9	8,3
Транспортных средств и оборудования	-1,1	0,6	3,8	13,2	9,9

*Со знаком « - ».

Источники: Добывающие, обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2005. – С. 92; Добывающие, обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 96; Добывающие, обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 76.

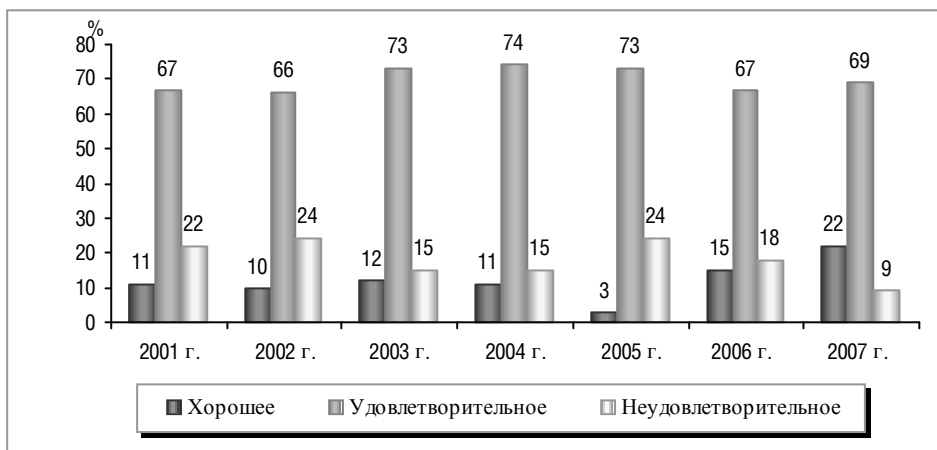
Рисунок 2.1.4. Удельный вес убыточных промышленных предприятий, %



В 2000 – 2007 гг. удельный вес руководителей, оценивающих финансовое состояние своего предприятия как «неудовлетворительное», снизился с 24 до 9%. Однако по-прежнему преобладает представительство тех, кто дает удовлетворительную оценку: она балансирует в районе 70%. Доля позитивных характеристик, несмотря на ее заметный рост (с 8 до 22%), остается не столь значительной (рис. 2.1.5).

Эффективность функционирования, увеличение объемов производства во многом зависят от наличия производственных мощностей и степени их загрузки. В целом за 2002 – 2007 гг. средний уровень их использования составил 68%. Большинство предприятий региона имеют незагруженные мощности. Только химическая

Рисунок 2.1.5. **Финансовое состояние предприятий Вологодской области** (по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)



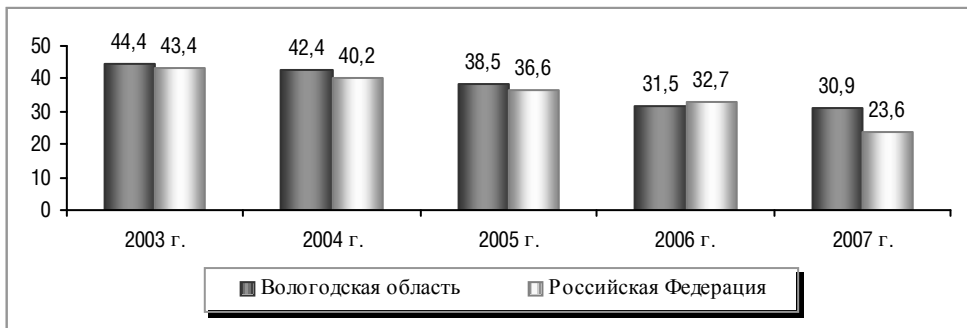
промышленность и черная металлургия работают на проектных и близких к ним мощностях. Поэтому рост объемов здесь обусловлен или крупными вложениями, или созданием новых видов высококонкурентной продукции. Все другие производства имеют большие возможности для увеличения объемов выпуска без существенных капиталовложений. Основным сдерживающим фактором здесь выступают качество продукции, проблемы реализации, слабое финансовое состояние предприятий и низкий уровень платежеспособного спроса.

Острейшая проблема реального сектора экономики – крайне низкие темпы обновления основных фондов. Рост производства в большинстве отраслей идет преимущественно на базе использования зданий и сооружений, по своим качественным характеристикам пригодных для производственной деятельности. Данные статистики свидетельствуют о медленных сдвигах в обновлении основных фондов промышленности. При такой динамике степень износа фондов остается практически на одном уровне (рис. 2.1.6.). Значительно хуже обстоят дела в таких производствах, как целлюлозно-бумажное, текстильное и швейное, машин и оборудования, химическое. По мнению руководителей предприятий, в действительности износ основных фондов существенно выше – более 60%.

Анализ направлений инвестиций в развитие основного капитала Вологодской области показал, что наиболее высокотехнологичные производства, выпускающие продукцию с высоким удельным весом прибавочной стоимости, являются непривлекательными для вложения инвестиций. Так, по данным статистики²⁰, в производ-

²⁰ Добывающие и обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 95

Рисунок 2.1.6. Степень износа основных фондов предприятий по виду деятельности «Обрабатывающие производства», %



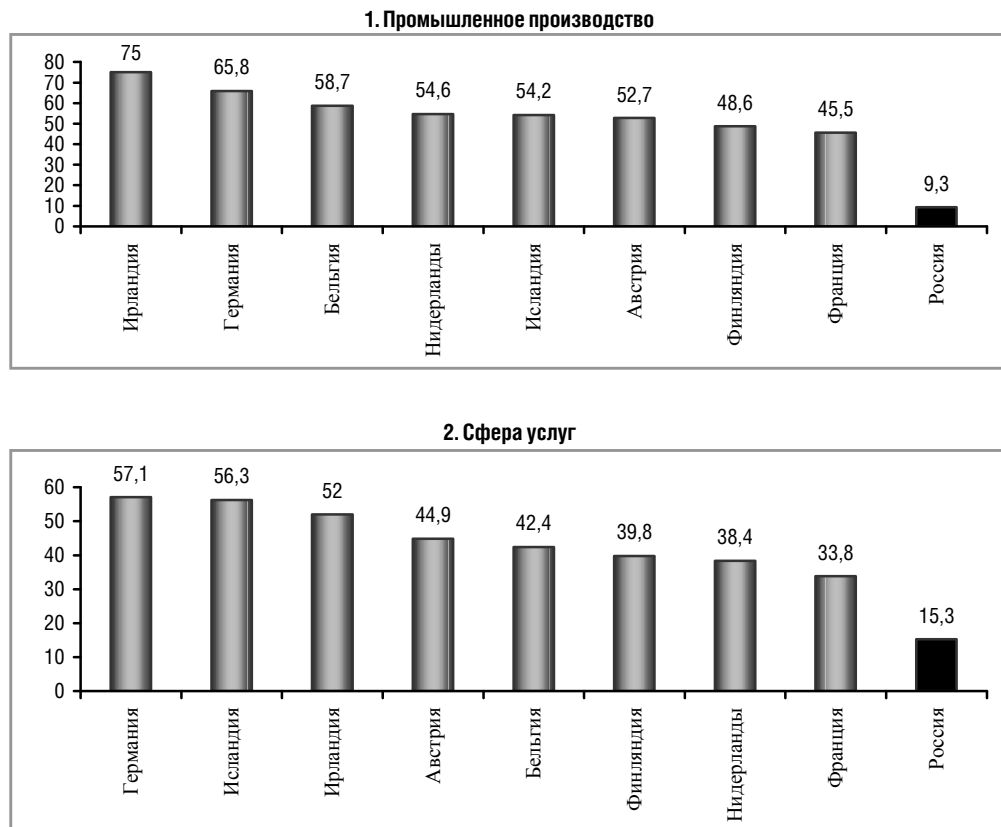
Источники: Россия в цифрах. 2008: Краткий стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 379; Добывающие, обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат, Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 32.

ство электрооборудования, электронного и оптического оборудования в 2006 г. вложено всего 0,1% общего объема инвестиций в обрабатывающие производства, транспортных средств и оборудования – 0,01%, машин и оборудования – 1,5%. Следовательно, инвестиции не выполняют одну из важнейших функций – обеспечение благоприятных структурных изменений в экономике. Средств, направляемых в перерабатывающие производства, явно недостаточно для их модернизации и технического перевооружения и, как следствие, для перехода на инновационный путь развития.

Острейшей проблемой предприятий реального сектора экономики области по-прежнему остается снижение издержек, и прежде всего материальных, которые составляют почти три четверти всех затрат. Улучшить ситуацию возможно путем активизации инновационной деятельности. Вместе с тем уровень инновационной активности хозяйствующих субъектов в России многократно уступает ведущим европейским странам (рис. 2.1.7). Подавляющее большинство российских предприятий практически не занимаются инновационной (изобретательской и внедренческой) деятельностью.

Крайне низок уровень инновационной активности и в регионах. Удельный вес организаций, занимающихся инновационной деятельностью, в общем числе обследованных организаций на территории Вологодской области не превышает 10%. Примерно на этом же уровне находится доля отгруженной инновационной продукции, а удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженной продукции составляет лишь 2% (рис. 2.1.8). Примечательно, что стоимостный объем отгруженной инновационной продукции в сопоставимой оценке в 2006 – 2007 гг. оставался примерно на уровне начала десятилетия. Позитивной динамики

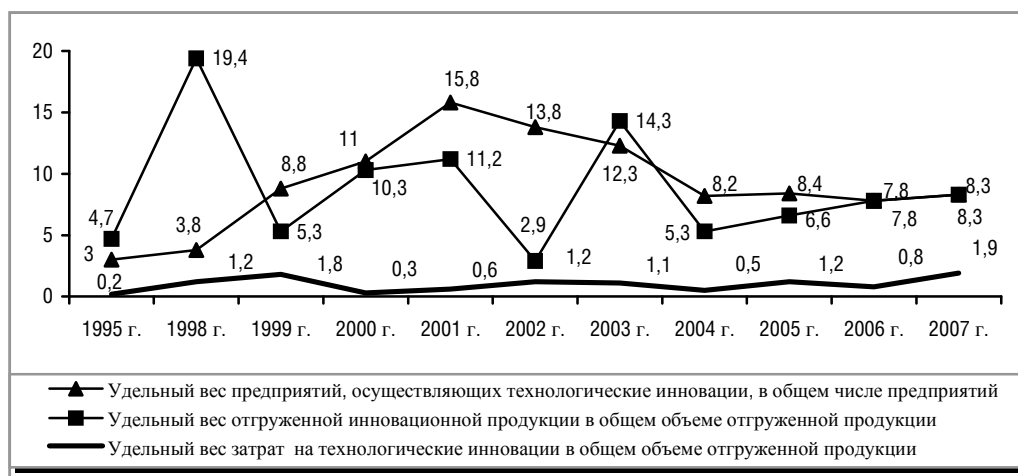
Рисунок 2.1.7. Инновационная активность предприятий*
(удельный вес предприятий, осуществляющих технологические инновации, в общем числе предприятий; %)



Источник: Индикаторы инновационной деятельности. 2007: Стат. сб. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – С. 342.

* Данные по европейским странам приведены за период 1998 – 2001 г. (Евростат); по России – за 2005 г.

Рисунок 2.1.8. Инновационная активность предприятий
Вологодской области, %



Источники: Регионы России. 2007: социально-экономические показатели: Стат.сб. / Росстат. – Вологда, 2008. – С. 822; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005. – С. 46-47; Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 308.

по отдаче затрат на технологические инновации не наблюдается: в 2007 г. зафиксировано одно из наиболее низких значений с середины 1990-х гг. (табл. 2.1.6).

В области, в отличие от общероссийских тенденций, наблюдалось снижение степени участия в осуществлении инновационной деятельности большинства обрабатывающих производств, а также организаций, занимающихся производством и распределением электроэнергии, газа и воды (табл. 2.1.7). Наибольшая инновационная активность в 2006 г. была характерна для химического (40%) и металлургического (38%) производств, машиностроения (27%), производства минеральных удобрений (21%) и пищевых продуктов (29%). Самые низкие значения данного показателя в лесопромышленном секторе и отраслях потребительского сектора.

Сложившаяся ситуация в значительной степени обусловлена свертыванием заводской науки: за годы реформ конструкторские бюро промышленных предприятий почти полностью прекратили свою деятельность. Во многом сказывается и отсутствие в регионе специализированных научно-исследовательских институтов, неразвитость инновационной инфраструктуры.

Вместе с тем, судя по результатам опроса, в инновационную деятельность вовлекается все большее число предприятий. Это подтверждается и тем фактом, что в 2006 г. почти половина предприятий, участвовавших в опросе (48%), вышли на рынок с новыми или

Таблица 2.1.6. Объем отгруженной инновационной продукции предприятий Вологодской области (млн. руб.; 1995 г. – млрд. руб.)

Год	Объем отгруженной инновационной продукции		
	В действующих ценах	В постоянных ценах 1995 г.	На рубль затрат на технологические инновации, руб.
1995	548,4	548,4	27,9
1998	4 193,6	2 107,3	16,1
1999	2 112,1	615,8	2,9
2000	7 398,1	1 567,4	38,9
2001	7 420,3	1 349,1	19,7
2002	2 349,6	369,4	2,4
2003	13 589,8	1 874,5	12,6
2004	7 760	896,1	11,7
2005	10 106,8	974,6	5,6
2006	15 355,4	1 356,5	10,3
2007	17 875,1	1 400,9	4,2

Источники: Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 308; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005. – С. 46-47.

Таблица 2.1.7. **Уровень инновационной активности организаций, %***

Показатель	Вологодская область		Россия	
	2002 г.	2006 г.	2002 г.	2006 г.
Всего	14,0	8,9	9,8	9,4
<i>Добыча полезных ископаемых</i>	н/д	н/д	н/д	7,0
<i>Обрабатывающие производства</i>	16,0	12,0	н/д	11,1
Производство пищевых продуктов, включая напитки	29,0	12,7	7,9	8,8
Текстильное и швейное производство	10,0	7,7	3,2	4,4
Обработка древесины и производство изделий из дерева	5,0	–	2,9	3,8
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	–	5,4	5,6	3,0
Химическое производство	40,0	40,0	26,3	24,2
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	21,0	14,3	6,8	8,3
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	38,0	21,7	12,8	13,1
Производство машин и оборудования	27,0	16,7	12,6	15,0
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	–	–	24,4	27,0
<i>Производство и распределение электроэнергии, газа и воды</i>	4,0	1,0	5,1	4,2
<p>*Без субъектов малого предпринимательства. Источники: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 624; Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 598; Статистический ежегодник Вологодской области. 2006: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 276-277; Добывающие, обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. – Вологда: Вологдастат, 2007. – С. 118.</p>				

значительно усовершенствованными товарами или услугами, что на 9 п.п. больше, чем в 2005 году. Основными стимулами к инновационной деятельности являлись желание победить конкурентов (59% респондентов) и давление со стороны потребителей (20%). Усилия предприятий были направлены прежде всего на улучшение качества продукции (59%), освоение новых рынков сбыта (45%) и расширение ассортимента продукции (41%). В то же время каждое второе предприятие из числа участвовавших в опросе инновационной деятельностью не занимается. Однако следует заметить, что если в период 2001 – 2007 гг. факторами, препятствовавшими инновациям, руководители чаще всего называли недостаток денежных средств, нехватку высококвалифицированного персонала, длительную окупаемость нововведений, то в 2006 г. – еще и низкий платежеспособный спрос на новые продукты. На этот фактор указали 59% респондентов (табл. 2.1.8).

Таблица 2.1.8. Факторы, препятствующие инновационной деятельности предприятий Вологодской области
(по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)

Факторы	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Недостаток денежных средств	72	72	68	68	84	57	73
Высокая стоимость нововведений	46	60	49	55	55	57	56
Длительность окупаемости нововведений	40	74	41	46	48	52	36
Недостаток квалифицированного персонала	41	71	35	46	56	55	49
Недостаточность законодательных и нормативно-правовых документов, регулирующих и стимулирующих инновационную деятельность	37	57	39	39	44	45	16
Низкий платежеспособный спрос на новые продукты	26	60	27	36	39	59	18

Источник: Ускова Т.В., Дубиничева Л.В. Промышленность Вологодской области в 2007 году (по материалам опроса руководителей предприятий и экспертов по итогам 2007 года): Информ.-аналит. записка о НИР. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – С. 32.

Все более актуальной становится в реальном секторе региона проблема кадрового обеспечения. В 2006 г. степень обеспеченности предприятий кадрами считали недостаточной 35% опрошенных руководителей. Особое беспокойство вызывала у них (60%) нехватка высококвалифицированных рабочих ведущих профессий. Нерешенность данной проблемы сдерживает рост выпуска высококачественной, конкурентоспособной продукции.

За годы рыночных трансформаций структура промышленности претерпела значительные изменения: наибольшее развитие получили отрасли, связанные с первыми переделами сырья, экспортно-ориентированные, и прежде всего черная металлургия, а также электроэнергетика, химическая промышленность. Что касается других отраслей, то удельный вес обрабатывающих и перерабатывающих производств снизился, особенно в легкой промышленности, машиностроении, лесопромышленном комплексе.

В результате в области сформирован моноструктурный производственный комплекс (рис. 2.1.9). Черная металлургия дает более 60% объемов промышленного производства, и от эффективности ее функционирования зависит социально-экономическое положение региона. Все это свидетельствует об «утяжелении» структуры промышленного производства и еще большей актуальности проблемы ее совершенствования.

Об этом свидетельствует и товарная структура экспорта региона, в которой преобладают черные и цветные металлы – 64%, химическая продукция – 23,9%, древесина и изделия из нее – 8,7%, т. е. продукция с невысокой добавленной стоимостью, не являющаяся высокотехнологичной (табл. 2.1.9).

Рисунок 2.1.9. Структура промышленности Вологодской области в 2007 г., %

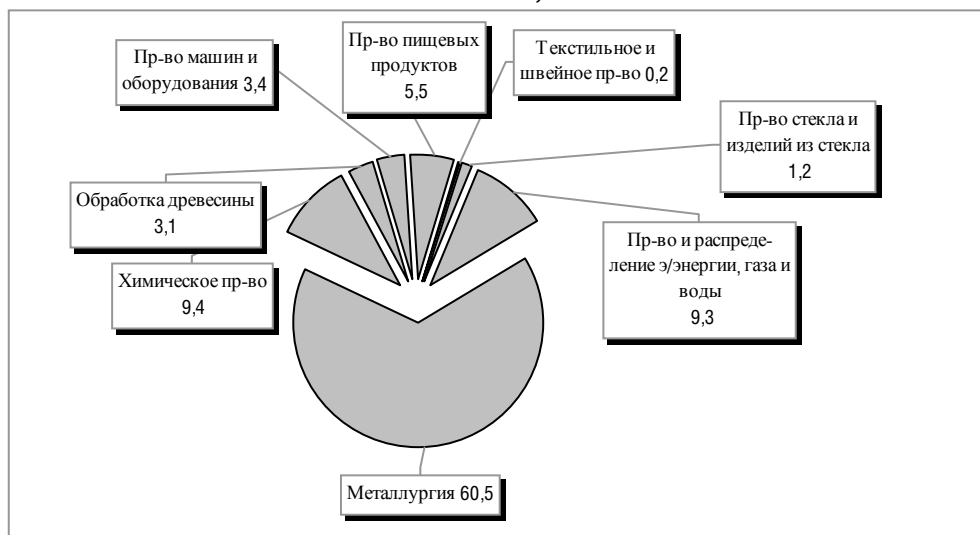


Таблица 2.1.9. Товарная структура экспорта Вологодской области (в % от экспортных поставок области)

Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Экспорт, всего</i>	100	100	100	100	100	100
Черные и цветные металлы	69,9	67,1	75,1	75,3	67,5	64,0
Химическая продукция	17,9	17,8	14,7	15,0	19,8	23,9
Древесина и изделия из нее	9,2	10,1	7,1	7,0	8,9	8,7
Топливо-энергетическая продукция	0,8	1,3	0,9	1,0	1,2	1,2
Машиностроительная продукция	0,7	0,6	0,5	0,4	0,6	0,7
Продовольственные товары и сырье для их производства	0,2	0,3	0,2	0,1	0,4	0,2
Прочие товары	1,3	2,8	1,5	1,2	1,6	1,3

Источник: Развитие внешнеэкономической деятельности: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 24.

Сырьевая направленность экспорта обусловлена недостаточной конкурентоспособностью товаров, выпускаемых в регионе, на мировом рынке. Она приводит к упущению возможных доходов, как если бы из данного сырья (например, черные и цветные металлы) была изготовлена высокотехнологичная продукция (например, инструменты, измерительные приборы и т. д.) и продана за рубеж.

Конкурентоспособность производственного сектора – острейшая проблема региональной экономики. Вопрос о «создании в регионе конкурентоспособного индустриального комплекса, базирующегося на более высоком технологическом укладе и обеспечивающего увеличение вклада промышленности в решение социально-

экономических проблем территории»²¹, – главный на повестке дня. На региональном уровне идет поиск путей перехода на инновационный тип развития и повышения конкурентоспособности экономики.

Мировой опыт свидетельствует о том, что этого возможно достичь путем создания кластеров – новых форм интеграции предпринимательских структур, которые играют роль «точек роста». Когда один или несколько экономических субъектов достигают конкурентоспособности на рынке, они распространяют свое влияние на ближайшее окружение – поставщиков, потребителей, конкурентов, инфраструктуру. В свою очередь, успехи окружения оказывают положительное влияние на дальнейший рост конкурентоспособности экономического лидера²².

На наш взгляд, в Вологодской области созданы определенные предпосылки для формирования ряда кластеров: лесного, машиностроения и металлообработки, строительного, агропромышленного.

Значительным потенциалом кластеризации и устойчивого функционирования в системе связанных отраслей обладают предприятия машиностроения. Машиностроительный комплекс представляет собой хороший пример взаимопроникновения различных технологий. Его основной специализацией в области является производство подшипников, оборудования для лесной промышленности, энергетики, металлургии и строительной отрасли, а также транспорта. Создание ассоциации машиностроительных предприятий и появление единой информационной базы есть предпосылки, первые шаги в объединении усилий в конкурентной борьбе.

В регионе имеются большие возможности для объединения усилий металлургических, машиностроительных и других предприятий, работающих с металлом, т. е. создания кластера «Металлургия – металлообработка». Основу кластера могут составить машиностроительные предприятия, ОАО «Северсталь», предприятия формирующейся промышленной зоны в Шексне. Безусловно, нельзя организовать их деятельность без научно-исследовательских институтов, которые занимаются разработкой технологий. Немаловажную роль играет человеческий фактор – кадры, консалтинговые, маркетинговые компании.

²¹ Стратегия развития региона / Колл. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.

²² Кластер – это «сконцентрированная по географическому признаку группа взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, а также торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но вместе с тем ведущих совместную работу». См.: Портер М. Международная конкуренция: Пер. с англ. / Под ред. и с предисловием В.Д. Щетинина. – М.: Международные отношения, 1993. – С. 205-207.

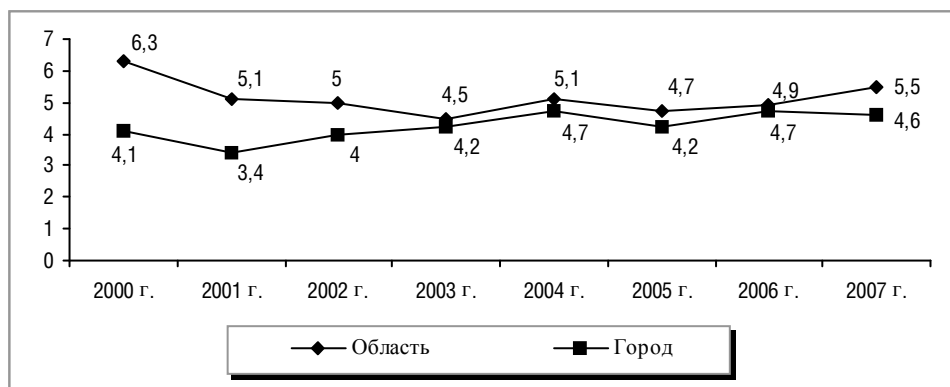
А какова же роль органов государственной власти в решении названных выше проблем? Исследования показывают, что более половины опрошенных в 2007 г. руководителей промышленных предприятий полагают, что государство должно активизировать экономическую политику, расширяя спектр используемых инструментов и применяя преимущественно косвенные меры экономического регулирования. При этом 41% опрошенных считают экономическую политику, проводимую Правительством РФ, правильной. Доля тех, кто находит правильной экономическую политику, проводимую региональными органами власти и управления, существенно выше. По итогам 2007 г. она составила 53% от числа опрошенных (табл. 2.1.10).

При этом оценка результативности взаимодействия власти и бизнеса на уровне региона находилась в интервале от 4,5 до 6,3 балла; на уровне города Вологды – от 3,4 до 4,7 балла по десятибалльной шкале (рис. 2.1.10).

Таблица 2.1.10. Распределение ответов на вопрос анкеты: «Считаете ли Вы правильной экономическую политику в регионе?» (в % от общего числа респондентов)

Факторы	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Экономическая политика, проводимая Правительством РФ</i>								
Считаю правильной	9	25	37	47	29	29	46	41
Считаю неправильной	51	35	32	16	34	36	22	19
Затрудняюсь ответить	40	40	31	37	37	34	32	40
<i>Экономическая политика, проводимая Правительством Вологодской области</i>								
Считаю правильной	47	36	42	56	57	43	61	53
Считаю неправильной	19	30	16	13	9	15	17	12
Затрудняюсь ответить	34	34	37	27	31	42	22	35

Рисунок 2.1.10. Средняя оценка результативности взаимодействия органов власти и управления Вологодской области с промышленными предприятиями (по данным опроса; баллов по 10-балльной шкале)



Роль органов власти в повышении эффективности реального сектора экономики области весьма значительна. И пример тому – лесопромышленный комплекс. В годы реформ в ЛПК области происходили сложные процессы, связанные с приватизацией и структуризацией, поиском новых рынков сбыта продукции, решением других проблем становления рыночного типа хозяйствования. В целях создания условий для развития переработки древесины законодательными и исполнительными органами области была разработана система мер государственной поддержки и обеспечения перехода действующих предприятий на инвестиционное развитие, а также реализации перспективных инновационно-инвестиционных проектов. Участки лесосечного фонда, предоставляемые на конкурсах лесозаготовителям на долгосрочный период, стали выделяться только с учетом инвестиционных планов, предусматривающих переработку древесины и утилизацию отходов.

В результате целенаправленной работы общий объем инвестиций в ЛПК за период с 1997 по 2007 г. составил более 16 млрд. руб. Модернизация и реконструкция мощностей по переработке древесины позволили увеличить объемы производства более чем в два раза. Если в 1997 г. перерабатывалось 38% заготовленной деловой древесины, то в настоящее время – свыше 61%. Экспорт лесобумажной продукции за это время возрос в 3,5 раза. При этом в его структуре ежегодно на 5-6% увеличивалась доля продукции деревоперерабатывающих производств: по итогам 2007 г. она составила 58% (табл. 2.1.11), в то время как в 1996 г. – 33%. По отдельным показателям лесопромышленный комплекс области вышел на лидирующие позиции в России.

В области сделаны определенные шаги в направлении создания новых взаимоотношений и механизмов сотрудничества властных структур и бизнеса. На основе общих закономерностей развития экономических систем и перспектив общегосударственной экономической политики определены императивы промышленной

Таблица 2.1.11. **Отраслевая структура ЛПК Вологодской области, %**

2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	(+,-) 2007г. к 2000 г.
<i>Лесозаготовительная отрасль</i>								
41,1	37,7	41,1	37,1	36,1	32,7	32,3	35,6	- 5,5
<i>Деревообрабатывающая отрасль</i>								
45,4	50,8	48,0	54,7	57,8	59,8	60,9	57,7	+12,3
<i>Целлюлозно-бумажная и лесохимическая отрасль</i>								
13,5	11,4	10,9	8,3	6,1	7,5	6,8	6,7	-6,8

деятельности в регионе, базовые принципы построения промышленной стратегии. Они нашли отражение в «Основных положениях стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 года» и «Концепции промышленной политики Вологодской области на 2003 – 2010 годы». Приоритетные направления развития производственного сектора получили конкретизацию в подготовленной в 2006 г. Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН «Комплексной программе промышленной деятельности и формирования кластерных систем в Вологодской области на период до 2010 года». Программа промышленной деятельности – это радикальное направление, ключ к решению назревших проблем научно-технического развития в регионе, росту динамики и повышению эффективности промышленных производств, увеличению вклада ведущей отрасли в улучшение социально-экономического положения области и повышение благосостояния вологжан. Эти процессы должны сопровождаться ростом численности научно-технического персонала на предприятиях, созданием новых инновационных структур, привлечением интеллектуальных сил из-за пределов области, развитием заводской, вузовской и академической науки.

Вместе с тем на современном этапе большинство субъектов хозяйствования не в состоянии обеспечить должные условия для осуществления инновационных процессов. Поэтому все острее встает вопрос о взаимоотношении государства и предприятий в создании инновационного типа промышленности. И проблема здесь не только в финансовой помощи отдельным предприятиям: одними деньгами ситуацию изменить невозможно. При отсутствии грамотной инновационной политики средства бюджета попросту уйдут в пустоту.

Итак, несмотря на положительную динамику промышленного производства, в области имеет место целый комплекс проблем. Прежде всего, это проблемы, связанные с техническим отставанием производственного сектора. Одна из главных причин такого положения – недостаток инвестиций. В этих условиях роль государственных органов региона важна как никогда. В области назрел вопрос о разработке региональной стратегии научно-технического развития.

Переход промышленности области на инновационную модель развития, основанную на целевом подходе, обеспечит равные для всех субъектов хозяйствования условия и создаст базу для совершенствования производства и увеличения выпуска конкурентной

продукции, что, в свою очередь, будет способствовать росту налогооблагаемой базы, а значит, укреплению финансового положения области и повышению благосостояния населения.

Построение инновационной экономики – экономики, основанной на знаниях, – главная задача всего российского производственного комплекса. Об этом все чаще стали говорить первые лица страны. Президент России на заседании президиума Государственного совета 19 февраля 2007 г. особо подчеркнул, что диверсификация экономики является ключевой проблемой. «Очевидно, это один из важнейших аспектов современной экономической политики в целом, прямо связанный с развитием ее высокотехнологичных секторов... Опыт успешных индустриальных стран показывает, что необходима принципиально новая модель организации производства – модель, ориентированная на создание инноваций и опирающаяся на конкурентную среду, причем и разработчиков, и поставщиков, и дилеров. России нужна модель промышленного развития, органично ориентированная в межрегиональные и глобальные кооперационные связи»²³.

Таким образом, необходимость перехода российской экономики на инновационный, высокотехнологичный путь развития выдвигает перед органами власти всех уровней новые задачи, в корне отличающиеся от тех, которые решались на этапе либерализации, приватизации и сырьевого роста.

Во-первых, это стимулирование производства, создание и осуществление новой экономической политики, направленной на рост конкурентоспособности и основанной на взаимовыгодном сотрудничестве власти и бизнеса.

Во-вторых, более активное применение методов косвенного воздействия, направленных на совершенствование структуры, рост объемов выпуска продукции и повышение эффективности промышленности путем регулирования важнейших функциональных направлений деятельности.

В-третьих, изменение вектора экономического развития в сторону резкого роста производительности и усиления инновационных процессов в производственной сфере, использование всех возможностей для «проталкивания» инноваций в практику.

²³ Путин В.В. Вступительное слово на заседании президиума Государственного совета «О мерах поддержки развития промышленности в Российской Федерации» 19 фев. 2007 г., Волгоград [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118707.shtml#>

В-четвертых, внедрение новых форм и механизмов реализации экономической политики государства, среди которых – определение целевых приоритетов деятельности, создание вертикальных корпоративных структур, кластеров, промышленно-финансовых групп и т. д.

В-пятых, создание институциональной базы, сосредоточение усилий на расширении и укрупнении рыночной инфраструктуры, профессиональной подготовке руководителей предприятий, распространении существующих знаний и практического опыта, поддержке конкуренции и содействии кооперации.

В-шестых, расширение взаимовыгодного сотрудничества субъектов хозяйствования и органов власти и управления территории, представляющих интересы проживающего на ней населения.

2.2. Резервы интенсификации агрокомплекса

В создании эффективной национальной экономики одно из ведущих мест принадлежит повышению уровня и устойчивости производства продовольствия. Интенсивно развивая мировые рынки продовольствия, ведущие страны в то же время поддерживают очень высокий уровень самообеспечения. Так, в США и Франции этот уровень составляет более 100%, в Германии – 93%, в Италии – 78%. Однако в России степень обеспечения собственным продовольствием в последние годы снижается. Если в 2000 г. импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия составлял 7,4 млрд. долл., то в 2005 г. – 17,4 млрд. долл., а в 2007 г. он увеличился до 27,8 млрд. долл.²⁴ Уровень продовольственной зависимости страны достиг 33% вместо 20%, считающихся пороговым значением национальной продовольственной безопасности²⁵. Даже с учетом импорта в 2007 году душевое потребление мяса и мясопродуктов в России составило 59 кг, молока и молочных продуктов – 233 кг²⁶, что почти на треть меньше рекомендованных рациональных норм²⁷. Энергетическая ценность пищевого рациона россиянина составляет 2900 килокалорий в сутки (при рациональной норме 2950 ккал), тогда как в развитых странах она достигает 3400 – 3500 килокалорий²⁸.

²⁴ Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 482.

²⁵ Алтухов А.И. Продовольственная безопасность страны и ее оценка // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2008. – №5. – С. 2.

²⁶ Расчет по: Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 28, 482.

²⁷ См.: Ушачев И. Г. Перспективы развития агропромышленного комплекса России // АПК: экономика, управление. – 2007. – №11. – С. 3.

²⁸ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике: В 5 т. Т. 1. – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 157.

Произошедший на первом этапе рыночных реформ в России обвальным спад производства сельскохозяйственной продукции преодолевается крайне медленно. Начавшийся поворот в сторону признания приоритета агропромышленного комплекса еще не приобрел должной значимости и результативности. В 2007 г. во всех категориях хозяйств страны было произведено продуктов земледелия и животноводства только 78% от уровня 1990 г.²⁹ Если в 1990 г. удельный вес сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте составлял 16,4%, то ныне он опустился до 4,4%. Темпы роста валовой продукции сельского хозяйства почти в 2 раза ниже, чем в целом в экономике страны³⁰.

Чем же вызывается такое положение в агропродовольственном секторе, какие факторы негативно отражаются на его развитии?

Анализ работ ведущих отечественных ученых, занимающихся аграрной проблематикой, а также публикаций, авторами которых являются практики сельскохозяйственного производства, позволяет сгруппировать основные причины, тормозящие развитие АПК России³¹.

²⁹ Расчет по: Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 235.

³⁰ См.: Семин А.Н. Эффективное агропроизводство – центральное звено агропродовольственной безопасности государства // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №2. – С. 8; Ушачев И.Г. Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №7. – С. 2.

³¹ В критериальную базу выделения групп положены результаты исследований институтов Российской академии наук и Россельхозакадемии. Суть их изложена во многих публикациях. В частности, в таких: Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении валового внутреннего продукта России: Материалы Первого всеросс. конгресса экономистов-аграрников. – М.: Росинформагротех, 2005; Социально-экономические преобразования в аграрном секторе России. – М.: ГНУ ВНИЭСХ, 2005; Гумеров Р.В. О превращении развития агропромышленного комплекса в приоритет народнохозяйственного роста // Российский экономический журнал. – 2005. – №9–10; Доклады пленарного заседания Второго всеросс. конгресса экономистов-аграрников. – М.: РАСХН, 2006; Ушачев И.Г. Устойчивое развитие агропродовольственного сектора: основные направления и проблемы // АПК: экономика, управление. – 2006. – №4; Емельянов А.М. Финансово-экономическое положение сельского хозяйства: пути оздоровления // Экономист. – 2006. – №8; Петриков А.В. Устойчивость сельского развития // Экономист. – 2006. – №7; Ушачев И.Г. Перспективы развития агропромышленного комплекса России // АПК: экономика, управление. – 2007. – №11; Гумеров Р.В. Что делать с «приоритетным национальным проектом» развития агропромышленного комплекса // Российский экономический журнал. – 2008. – №3–4; Зинченко А.П. Проблемы развития товарного производства в сельском хозяйстве // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №6; Алтухов А.И. Стратегия развития АПК – главное условие реализации национальной агропродовольственной политики // Экономика региона. – 2008. – №3; Амосов А.О. О стратегии развития аграрной сферы // Экономист. – 2008. – №9; Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике: В 5 т. Т. 2 (подраздел 9.6. Агропромышленная и сельская политика). – М.: Научный эксперт, 2008; и др.

Во-первых, при переходе к рынку, что было обусловлено объективными факторами и мировыми тенденциями, не удалось воспользоваться преимуществами рыночных отношений. Более того, из-за непродуманной аграрной политики произошло резкое сокращение всех основных составляющих производственного потенциала: используемых сельхозземель, основных фондов, трудовых ресурсов. Посевные площади в 2007 г. по сравнению с 1990 г. стали меньше на 40 млн. га. Если в 1990 г. отечественной промышленностью было поставлено селу 140 тыс. тракторов, то в 2007 г. – 13 тыс., зерноуборочных комбайнов – соответственно 61,6 тыс. и 7,2 тыс. Численность занятых в сельском хозяйстве снизилась с 10,1 млн. чел. до 6,7 млн.³²

Во-вторых, в результате ухода государства от ответственности за экономику в аграрном секторе и ухудшения макроэкономических условий была нарушена эквивалентность обменных отношений между сельским хозяйством и смежными с ним отраслями. Расчеты специалистов показывают, что в целом рост цен на промышленную продукцию для сельского хозяйства в период, прошедший с 1990 г., в 4,5 раза превысил рост цен на сельскохозяйственную продукцию³³. Опережающий рост цен на горюче-смазочные материалы, технику, минеральные удобрения вызвал увеличение абсолютных и удельных издержек в сельхозпредприятиях, снижение их рентабельности, критическое ухудшение финансового состояния. Повлияло также и то, что резко снизились объемы государственных поступлений в агропромышленный сектор. Совокупная доля ассигнований в АПК из федерального бюджета в среднем за 2005 – 2006 гг. была равной 1,03%, тогда как в дореформенный период этот показатель достигал 20%³⁴. В расчете на гектар сельхозугодий совокупный уровень государственной поддержки в России составляет 8 – 12 долл., в США – 155 долл., в странах ЕС – 843 долл. Если в России на долю государственной поддержки приходится 6% стоимости валовой сельхозпродукции, то в США – 18%, странах ЕС – 36%³⁵.

В-третьих, вытеснение отечественных товаропроизводителей с внутреннего продовольственного рынка, снижение их доли в конечной цене продукта еще более усугубило экономическое поло-

³² Основные показатели сельского хозяйства России в 2005 г. / Росстат. – М., 2006. – С. 28; Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 92, 225, 226, 236.

³³ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России... В 5 т. Т. 2. – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 1126.

³⁴ Гордеев А.В. О государственной программе развития сельского хозяйства на 2008 – 2012 гг. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №9. – С. 6.

³⁵ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России... В 5 т. Т. 2. – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 1130; Ушачев И.Г. Перспективы развития агропромышленного комплекса России // АПК: экономика, управление. – 2007. – №11. – С. 4.

жение в агросекторе. В стране сложилась обстановка перераспределения добавленной стоимости из отраслей производства в посреднические структуры, увеличилась стоимость транзакционных услуг, расширилась сфера монопольных цен на эти услуги. В 2003 – 2005 гг. почти половина сельхозпредприятий были убыточными, в 2006 г. их доля составила 35,9%. В 2007 г. таких предприятий стало меньше, но удельный вес их был значителен – 22,9%. Рентабельность проданной сельхозорганизациями продукции составила 6,5%, что в полтора раза ниже, чем в целом по экономике страны. Сельхозорганизации на конец 2007 г. имели просроченную кредиторскую задолженность на сумму 43,8 млрд. руб., а их общая задолженность составляла 237 млрд. руб., или четвертую часть стоимости произведенной продукции³⁶.

В-четвертых, сжатие сельскохозяйственного производства и его доходности вызвало существенное снижение оплаты труда, расширение безработицы на селе, уход из него квалифицированной рабочей силы и специалистов, расстройство социальной инфраструктуры деревни, усиление на селе негативной демографической ситуации. Если накануне реформ, в 1990 г., среднемесячная оплата труда в сельскохозяйственных организациях составляла 93% от средней заработной платы в промышленности, то в 2007 г. – 47%. У одной трети работников сельхозорганизаций заработная плата была ниже МРОТ, а у 53% – не достигала прожиточного минимума³⁷. В период между двумя переписями населения (1989 – 2002 гг.) в два раза (с 17 тыс. до 33 тыс.) выросло число сельских населенных пунктов, в которых проживает менее 6 постоянных жителей. Это означает, что 21% сельских поселений обрекаются на исчезновение³⁸.

Каждая из обозначенных групп факторов, конечно, имеет специфику проявления в региональном разрезе, которая выражается в определенных количественных и качественных параметрах. Так, Северо-Западный федеральный округ, где ведение сельского хозяйства существенно осложняется природными и социально-экономическими условиями, уступает по производству сельскохозяйственной продукции в расчете на одного жителя всем другим федеральным округам России. Темпы восстановления дореформенного уровня

³⁶ Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 235, 307, 379, 382.

³⁷ Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 122; Ушачев И.Г. Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2008. – №7. – С. 3.

³⁸ Государственная экономическая политика и Экономическая доктрина России... В 5 т. Т. 2. – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 1150.

сельского хозяйства здесь наиболее низкие. В то же время поступательное развитие агросектора округа все в большей мере зависит от вклада каждого из его субъектов.

Как видно из *таблицы 2.2.1*, наибольший объем сельскохозяйственной продукции в округе приходится на Ленинградскую область – 36% от промышленного производства по СЗФО в целом. На втором месте находится Вологодская область, где в 2007 г. было произведено 18,2% общего объема сельхозпродукции, в том числе 26,1% – молока и 18,9% – живой массы скота и птицы. Но объем сельскохозяйственного производства по всем субъектам округа существенно ниже, чем в дореформенный период.

Развернувшиеся в 90-е годы рыночные реформации в областях и республиках округа, как и в других регионах страны, начались без четких научных проработок, проводились методами шоковой терапии. Различные аспекты негативных последствий использования этих методов, например для сельского хозяйства Вологодской области, подробно описаны в ранее опубликованных работах ВНКЦ³⁹.

Таблица 2.2.1. Удельный вес регионов в производстве сельскохозяйственной продукции в Северо-Западном федеральном округе в 2007 г. (по всем категориям хозяйств)

Регион	Общий объем продукции в действующих ценах		Объем производства					
			Молоко		Скот и птица в живом весе на убой		Яйца	
	млн. руб.	в % к итогу	тыс. т	в % к итогу	тыс. т	в % к итогу	млн. шт.	в % к итогу
Ленинградская обл.	37 778	36,0	554,2	29,9	164,4	40,0	2 252,1	61,1
Вологодская обл.	19 109	18,2	484,8	26,1	77,5	18,9	557,7	14,5
Калининградская обл.	11 397	10,9	149,5	8,1	38,3	9,3	188,9	4,9
Псковская область	9 840	9,4	245,3	13,2	33,6	8,2	153,3	4,0
Новгородская обл.	9 148	8,7	113,0	6,1	22,4	5,5	143,1	3,7
Архангельская обл.	6 753	6,4	135,3	7,3	27,0	6,6	169,1	4,4
Республика Коми	5 159	4,9	68,9	3,7	26,7	6,5	169,8	4,4
Республика Карелия	3 270	3,1	74,7	4,0	11,5	2,8	46,9	1,2
Мурманская обл.	2 419	2,3	28,0	1,5	8,9	2,2	164,0	4,3
Итого по округу	104 873	100,0	1 854	100,0	410,2	100,0	3 845	100,0
СЗФО в % к РФ	х	5,4	х	5,8	х	4,8	х	10,1

х – данные рассчитать невозможно.
 Источник: Россия в цифрах. 2008: Крат. стат. сб. / Росстат – М., 2008. – С. 44 – 46; Социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Западного федерального округа / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 12, 16.

³⁹ См. соответствующие разделы в монографиях: Стратегическое развитие региона / Колл. авт. под рук. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004; Региональная стратегия экономического роста – 2015 / Колл. авт. под рук. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005; Проблемы регионального развития: 2007 – 2010 гг. / В.А. Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев и др.; Под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007.

Здесь же отметим, что негативные проявления такого курса не преодолены. Принятые в последние годы меры по поддержке аграрного сектора со стороны федеральных и региональных органов государственной власти недостаточны.

Данные *таблицы 2.2.2* свидетельствуют, что динамика производства сельхозпродукции в регионах СЗФО не приобрела необходимой устойчивости и высоких темпов развития.

За период 2001 – 2007 гг. лишь в Ленинградской области просматривается существенная положительная динамика физических объемов сельхозпродукции. В других территориях она едва сохраняется или имеет тенденцию спада. В Архангельской и Псковской областях в 2007 г. в сравнении с 2000 г. было произведено сельхозпродукции на треть меньше.

Не удастся добиться положительной динамики в сельском хозяйстве и Вологодской области, на анализе которого остановимся подробнее.

Данные *таблицы 2.2.3* свидетельствуют о том, что результативность сельскохозяйственного производства области в 2000 – 2007 гг. по целому ряду позиций продолжала ухудшаться. Посевные площади в 2007 году были меньше, чем в 2000 году, на 70 тыс. га, или на 24%. поголовье крупного рогатого скота сократилось на 29%, при этом численность коров уменьшилась на 46 тыс. голов, или на 31%. На 20% снизилось поголовье свиней и более чем наполовину – овец и коз. И хотя удалось повысить продуктивность дойного стада и

Таблица 2.2.2. Динамика физических объемов производства сельскохозяйственной продукции в регионах Северо-Западного федерального округа в 2001 – 2007 гг.

Регион	В % к предыдущему году							2007 г. к 2000 г., в %
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	
Ленинградская обл.	106,0	109,1	92,0	98,3	108,2	99,5	104,2	117,3
Вологодская обл.	104,0	96,6	97,7	91,5	104,0	95,3	98,2	87,4
Калининградская обл.	93	101,7	103,0	102,9	100,3	101,9	92,6	94,8
Псковская обл.	100,8	95,0	85,8	109,0	86,0	94,9	95,8	70,0
Новгородская обл.	108,0	99,6	92,0	104,9	103,8	92,7	102,8	102,9
Архангельская обл.	96,0	96,5	87,9	96,8	95,2	97,3	85,6	63,2
Республика Коми	103,0	90,4	96,8	101,5	99,5	103,6	92,3	87,0
Республика Карелия	113,0	95,7	98,4	86,0	98,8	101,1	95,3	86,7
Мурманская обл.	96,0	95,2	92,0	98,3	108,2	109,6	105,8	103,2
Итого по округу	103,0	100,7	93,3	99,6	101,2	98,1	98,5	94,6

Источник: Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 97; Социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Западного федерального округа / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 12.

Таблица 2.2.3. **Важнейшие показатели функционирования сельского хозяйства Вологодской области** (по всем категориям хозяйств)

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 к 2000, в %
Посевные площади, тыс. га	702	686	663	629	601	570	549	531	76
Урожайность, ц с 1 га убранной площади:									
- зерновые культуры	13,6	16,7	15,7	16,2	15,9	16,4	18,8	18,6	137
- картофель	162	164	147	133	94	116	120	108	67
- овощи (откр. грунт)	234	233	235	241	226	246	244	248	106
- лен-волокно	4,7	4,4	4,6	4,9	4,4	5,1	4,5	3,6	77
Поголовье крупного рогатого скота, тыс. гол.	317	304	288	258	238	233	230	226	71
В том числе коров	150	144	134	121	113	109	105	104	69
Свиньи	188	183	181	174	146	150	135	141	75
Овцы и козы	61,4	55,8	47,6	40,6	36,1	31,7	30,0	26,5	43
Птица	4 410	3 787	4 114	4 622	4 320	4 567	4 593	4 040	92
Продуктивность сельскохозяйственных животных в сельхозорганизациях:									
- надой молока на корову, кг	2 975	3 470	3 875	4 118	4 177	4 219	4 474	4 693	158
- среднесуточный привес на 1 гол. крупного рогатого скота, г	394	452	464	475	498	507	529	523	133
- среднегодов. яйценоскость 1 кури-несушки, шт.	298	290	301	306	294	310	303	284	95
Производство, тыс. тонн:									
- зерна	222	277	210	206	182	195	193	225	101
- картофеля	574	555	487	430	286	366	368	334	58
- овощей	194	203	204	213	201	218	207	201	104
- льна-волока	3,9	3,4	1,1	2,6	2,8	4,5	0,8	1,9	49
- молока	494,9	534,9	550,9	538,2	496,8	470,1	479,0	483,8	99
- мяса (в убойном весе)	51,6	55,3	56,9	58,3	56,8	50,7	51,4	50,2	97
- яиц, млн. шт.	538,3	513,9	545,2	562,8	579,9	620,4	626,0	558,4	104
Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2007 / Вологдастат, 2008. – С. 215-219; Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 35, 37, 41, 53, 54, 59.									

привесы на одну голову крупного рогатого скота, объемы производства молока и мяса в области снижаются. В 2007 году общий объем валовой продукции растениеводства и животноводства по всем категориям хозяйств составил только 87% от уровня 2000 года.

В аналитических материалах и исследованиях, проведенных сотрудниками ВНКЦ ЦЭМИ РАН, постоянно отмечались различия в возможностях ведения производства и его результативности в зависимости от хозяйственного уклада на селе. Подчеркивалась ограниченность условий развития фермерских (крестьянских) хозяйств, нарастание роли факторов, ведущих к сжатию производства в личных хозяйствах сельского населения. Практика последних лет подтверждает эти выводы.

**Таблица 2.2.4. Динамика производства сельхозпродукции
и динамика изменения ее структуры по категориям хозяйств
Вологодской области**

Категории хозяйств	Индекс физического объема продукции, в % к 2000 году			Структура производства, в % к итогу		
	2001 г.	2004 г.	2007 г.	2001 г.	2004 г.	2007 г.
Все категории	104	89,8	87,4	100	100	100
В том числе:						
- сельхозорганизации	109,2	108,8	114,2	51,1	58	59,1
- фермерские (крестьянские) хозяйства	111,7	175,8	285	0,7	1,1	1,8
- хозяйства населения	99,1	72,8	63	48,2	40,9	39,1
Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2007 / Вологдастат, 2007. – С. 207, 208.						

Хотя фермерские хозяйства, судя по приведенным в *таблице 2.2.4* данным, и увеличивают относительно высокими темпами объемы продукции, но удельный вес данных хозяйств в общем масштабе сельхозпроизводства составляет только 1,8%. В хозяйствах населения в силу расширения негативных демографических и социальных факторов прослеживается четкая тенденция сокращения производства: за 2001 – 2007 гг. оно уменьшилось более чем на треть. В сельхозорганизациях, несмотря на сложности и трудности адаптации к рыночному хозяйствованию, объемы производства наращиваются. Сельхозорганизации вновь стали доминирующим в области укладом. Их удельный вес в производстве сельхозпродукции области в 2007 году составил 59,1%. Физический объем производства в сельхозорганизациях был выше, чем в 2000 году, на 14%. Однако среднегодовой темп прироста производства за рассматриваемый период составил лишь 1,9%, т. е. высокой динамикой не отличался. Вместе с тем приведенные данные позволяют утверждать, что использование резервов роста продукции имеет определяющее значение для ускорения темпов развития аграрной экономики региона.

Но использование этих резервов в сельхозпредприятиях сдерживается как внутренними, так и внешними факторами. Мониторинговые опросы руководителей сельхозпредприятий, ежегодно проводимые ВНКЦ, фиксируют их перманентный основной состав (*табл. 2.2.5*).

Наиболее острой является проблема высоких цен на промышленную продукцию, используемую в сельском хозяйстве. Многократный рост цен на силовые машины и механизмы, необходимые для проведения работ на полях и фермах, привел к тому, что в сельскохозяйственных предприятиях области год от года сокращается парк тракторов, комбайнов, других машин (*табл. 2.2.6*).

Таблица 2.2.5. Основные факторы, сдерживающие развитие сельского хозяйства Вологодской области (по итогам анкетных опросов, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН; в % от числа ответивших руководителей)

Факторы	Оцениваемые годы							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Высокие цены на топливо, энергию, материалы, технику, услуги	97	89	86	87	96	100	93	80
Износ основных фондов производства	86	89	64	74	70	77	61	59
Слабость механизма дотирования, субсидирования, бюджетной поддержки	62	72	57	70	67	72	79	70

Таблица 2.2.6. Парк основных видов техники в сельхозорганизациях Вологодской области (на конец года; штук)

Вид техники	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2000 г., %
Тракторы	10 417	9 218	7 266	6 722	6 056	5 553	53
Плуги	2 449	2 167	1 754	1 653	1 428	1 274	52
Культиваторы	1 419	1 244	1 050	1 015	961	911	64
Комбайны зерноуборочные	1 458	1 321	1 037	937	835	730	50
Комбайны кормоуборочные	886	892	762	729	678	640	72

Источник: Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 28; Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 27.

Списание тракторов вследствие их полного износа в среднем за 2005 – 2007 гг. составляет 8% их численности на начало года, а приобретение – только 4%. По зерноуборочным комбайнам эти показатели равны соответственно 12 и 6%, по доильным установкам – 8 и 3%. Степень износа основных фондов сельхозпредприятий области на конец 2007 года оценивается в 41%⁴⁰. Это один из самых высоких в регионе показателей по сравнению с другими видами экономической деятельности.

И хотя в последние годы объемы инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий заметно возросли (табл. 2.2.7), они остаются недостаточными даже для восполнения выбытия основных фондов.

В целом объем инвестиций в агропромышленный комплекс области в 2007 году был равен в сопоставимой оценке только 29% от уровня 1990 года. При этом резко снизилось участие в инвестиционном процессе бюджетных ресурсов. Сократились и собственные источники инвестиций сельхозпредприятий. Доля их амортизационных отчислений в капиталовложениях уменьшилась до 23%⁴¹.

⁴⁰ Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 137.

⁴¹ Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 22, 89, 90.

Таблица 2.2.7. Объемы и динамика инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий Вологодской области

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Общий объем инвестиций в основной капитал сельхозпредприятий в текущих ценах, млн. руб.	593	790	794	855	1 091	1 575	2 521
Инвестиции к уровню 2000 года в сопоставимой оценке, %	101	101	101	106	116	171	195

Таблица 2.2.8. Рентабельность (убыточность*) реализованной продукции животноводства в сельхозпредприятиях Вологодской области (без учета субсидий)

Вид продукции	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Молоко	23,2	31,5	16,8	19,2	17,6	20,0	18,0	26,1
Мясо крупного рогатого скота (в живой массе)	-30,6	-20,8	-22,5	-34,6	-34,2	-28,7	-26,4	-29,0
Мясо свиней (в живой массе)	-11,1	15,5	10,9	-5,5	1,5	9,4	5,3	-0,3
Мясо птицы (в живой массе)	-23,3	-13,4	-20,4	-12,2	-7,9	9,5	8,9	8,7
Яйцо (за 1 000 штук)	-9,5	25,8	28,2	19,4	15,9	26,7	23,6	16,5

*Со знаком «-».

Источник: Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С.114;

Сельское хозяйство Вологодской области: Стат.сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 116.

Возможности увеличения инвестиций зависят сегодня в первую очередь от доходности предприятий. Между тем она весьма далека от желаемого уровня. В *таблице 2.2.8* приводятся данные о рентабельности реализованной продукции животноводства, являющегося основой товарности сельского хозяйства области.

Без учета субсидий только выручка от реализации молока и яиц существенно перекрывает затраты. Реализация же мяса крупного рогатого скота ежегодно дает выручку на 26 – 29% меньше, чем объем затрат на выращивание и откорм. Рентабельна реализация мяса птицы, но эта продукция производится на промышленной основе, и ее рентабельность в 9% нельзя признать достаточной, тем более что она почти вдвое ниже оптимального уровня.

Таким образом, результаты финансовой деятельности сельхозпредприятий области в целом весьма далеки от тех, которые требуются для организации расширенного воспроизводства за счет собственных источников. А во многих хозяйствах недостает источников даже для простого воспроизводства, о чем убедительно говорят данные *таблицы 2.2.9*.

**Таблица 2.2.9. Результаты финансовой деятельности
сельскохозяйственных организаций Вологодской области**

2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Число сельскохозяйственных предприятий на конец года, ед.</i>							
401	412	400	351	330	321	317	291
<i>Число прибыльных сельхозорганизаций, ед.</i>							
240	239	210	190	225	221	187	215
<i>их прибыль до налогообложения, млн. руб.</i>							
617,7	728,2	504,5	354,7	574,9	801,1	635,9	1059,2
<i>Число убыточных организаций, ед.</i>							
161	173	190	161	105	100	130	76
<i>их убыток до налогообложения, млн. руб.</i>							
120,4	122,3	144,8	180,8	186,5	126,9	407,5	163,7
<i>Балансовая прибыль от всей хозяйственной деятельности, млн. руб.</i>							
497,2	606,6	359,7	173,9	388,4	674,2	228,4	895,5
<i>Рентабельность всей хозяйственной деятельности, без учета субсидий, %</i>							
15,9	15,8	8,0	3,3	6,3	11,0	3,0	10,1
<i>Рентабельность реализованной продукции с учетом компенсаций и дотаций из бюджета, %</i>							
20,4	20,9	13,4	7,2	7,6	16,2	16,6	19,6
Источник: Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сборник / Вологдастат. – Вологда 2008. – С. 87.							

Одной из главных причин сложного финансового состояния сельскохозяйственных предприятий является рост их расходов на промышленные материалы и услуги вследствие высоких темпов увеличения цен на них. За 2001 – 2007 гг. расходы хозяйств на покупку нефтепродуктов выросли с 245 млн. руб. до 513 млн. руб., или более чем в два раза, а на покупку электроэнергии – со 101 млн. руб. до 426 млн. руб., или более чем в четыре раза. Общая сумма производственных затрат сельхозпредприятий региона увеличилась с 3,8 млрд. руб. в 2000 г. до 10 млрд. руб. в 2007 году⁴².

В таблице 2.2.9 рентабельность показана как отношение суммы прибыли к сумме затрат. Если же соотнести полученную в 2007 году прибыль со стоимостью основных и оборотных фондов сельхозпредприятий, то рентабельность составит всего 3%. Однако надо иметь в виду, что в настоящее время сам по себе размер рентабельности искажает реальное состояние эффективности хозяйствования. Это связано, прежде всего, с тем, что оплата труда на селе занижена по сравнению с другими отраслями экономики (табл. 2.2.10).

Даже в 2007 году, когда прирост заработной платы в сельском хозяйстве был наиболее заметным, она оказалась на треть меньше

⁴² Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 89-90.

Таблица 2.2.10. **Уровень среднемесячной номинальной заработной платы работников Вологодской области**

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
В среднем по всем видам экономической деятельности, руб.	2 562	3 511	4 497	5 498	6 971	8 828	10 667	12 914
Промышленные производства	3 420	4 636	5 942	7 237	8 953	11 420	13 505	16 451
Сельское хозяйство	1 595	2 334	2 948	3 593	4 488	5 599	6 119	8 726
Зарплата в сельском хозяйстве, в % к:								
– средней зарплате по области	62	66	66	65	64	63	57	68
– зарплате в промышленности	47	50	50	50	50	49	45	53
Источник: Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда 2008. – С. 11.								

среднего уровня по экономике области, а по отношению к зарплате в промышленных производствах – почти в два раза. Как показали результаты выборочного обследования, в 2007 г. удельный вес работников сельхозорганизаций с заработной платой менее прожиточного минимума составлял 22%. Зарплату ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству, имели 63% работников⁴³.

Если бы уровень оплаты труда в сельхозпредприятиях составлял хотя бы 90% от среднего по экономике региона (как до реформ), то их производственные затраты выросли бы до объемов, при которых подавляющее большинство хозяйств оказались бы убыточными.

К тому же все возрастающую часть получаемых доходов сельскохозяйственные предприятия вынуждены направлять на погашение накопившихся долгов по обязательствам и взятым кредитам. Сумма этих долгов на начало 2008 года, несмотря на проведенную реструктуризацию задолженности в предыдущие годы, достигла 9 млрд. рублей – 70% годовой выручки предприятий⁴⁴.

В сложившихся условиях важнейшее значение приобретает вопрос о бюджетной поддержке сельского хозяйства. Ее размеры до последнего времени не имели устойчивости, а в абсолютном измерении не могли поправить финансовое состояние большинства хозяйств. Подтверждением этому служат данные *таблицы 2.2.11*.

Данные таблицы показывают, что бюджетные вложения в сельское хозяйство области не достигают 10% по отношению к той части ВРП, которая производится в АПК. Причем участие средств

⁴³ Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 104.

⁴⁴ Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 335.

Таблица 2.2.11. **Бюджетное финансирование сельского хозяйства Вологодской области**

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Средства федерального бюджета и консолидированного бюджета области, млн. руб.	610,7	625	843	970,4	1 256	1 135	1 422
В % к валовому региональному продукту, созданному в сельском хозяйстве области	10,2	9,7	7,4	7,8	8,8	8,2	8,9
Источник: Ежегодник Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 148, 149, 311, 312.							

федерального бюджета составляет лишь пятую часть, а 80% бюджетных ассигнований в сельское хозяйство приходится на региональный бюджет.

В развитых странах Западной Европы государственная поддержка находится на уровне 65% объема ВВП, производимого в сельском хозяйстве⁴⁵.

О большой значимости бюджетной поддержки свидетельствует опыт реализации в Вологодской области в 2001 – 2005 гг. Программы оздоровления экономики неплатежеспособных хозяйств. В ней активно использовались субсидии из областного бюджета этим предприятиям в сочетании с мерами совершенствования внутрихозяйственных отношений и кадровой работы. Программой было первоначально охвачено 59, а затем 89 крупнотоварных сельскохозяйственных предприятий. В целом за период действия программы ее участники увеличили реализацию продукции в 1,3 раза, их кредиторская задолженность сократилась в два раза, а просроченная – в семь раз⁴⁶.

Другим убедительным примером служит работа по осуществлению областной целевой программы «Развитие молочного животноводства на период 2006 – 2008 годов». В нее было включено 71 предприятие, или 28% из числа хозяйств, занимающихся производством молока. За три года на реализацию программы направлено из областного бюджета субсидий на сумму 358,7 млн. руб., привлечено самими сельхозорганизациями 2,3 млрд. руб. собственных и кредитных средств. За два года организациями, включенными в программу, проведена реконструкция и модернизация животноводческих помещений на 16,8 тыс. скотомест, приобретено 4 тыс. голов племенного скота, более 100 тракторов, 70 зерно- и кормоубороч-

⁴⁵ Назаренко В.Н. Формы и направления государственной поддержки сельского хозяйства на Западе // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №3. – С. 13.

⁴⁶ Данные д.э.н., проф. П.М. Советова.

ных комбайнов, более 800 единиц животноводческого оборудования. Мероприятия, проведенные в рамках программы, позволили ее участникам в 2007 году произвести молока на 26% больше, чем в 2005 году, увеличить поголовье дойного стада на 5,2 тыс. голов. Получен надой молока на корову 4 866 кг, прирост к 2005 году составил 580 кг. Рентабельность производства с учетом субсидий достигла 27%, что в 2,5 раза выше среднеобластной⁴⁷.

Но бюджетные вложения – не единственная возможность для ускорения развития аграрного производства. Важнейшей составляющей его инвестиционных источников являются кредиты банков. Позитивную роль в этом сыграло в 2006 – 2007 гг. такое направление приоритетного национального проекта «Развитие АПК», как «Ускоренное развитие животноводства». Участниками его стали 64 сельхозорганизации области. На строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов ими было привлечено 982 млн. рублей кредитных средств на срок до 8 лет. Кроме того, заключено кредитных договоров на срок до пяти лет на сумму 833 млн. руб. По другому направлению нацпроекта – «Развитие и поддержка малых форм аграрного бизнеса» – сельхозорганизациям области Россельхозбанком и Сбербанком России выдано 2068 кредитов на сумму 345 млн. рублей.

Однако условия кредитования, принятые по нацпроекту, были весьма жесткими по сравнению с условиями, существующими в западноевропейских государствах. Не решало проблемы и субсидирование в размере двух третей центробанковской ставки рефинансирования процентных ставок по кредитам коммерческих банков на строительство и модернизацию животноводческих комплексов (ферм). Во-первых, потому что на такой «мелочевке» нельзя сформировать действительно национальный проект возрождения разгромленного агропромышленного комплекса и современного обустройства села⁴⁸. Во-вторых, потому что ставки платежей за кредит в России весьма велики. Зарубежные фермеры, продающие свою продукцию в Россию, пользуются кредитными ресурсами стоимостью 3–5% в год, что в 3–4 раза ниже, чем в нашей стране. Дорогостоящую технику они покупают, как правило, по лизинговому кредиту. При этом в первый год эксплуатации оборудования освобождаются от уплаты кредита, а в случае приобретения новой, более совершенной, техники получают еще и субсидии⁴⁹.

⁴⁷ Деловой вестник // Красный Север. – 2008. – 1 нояб. – С. 7.

⁴⁸ Гумеров Р. Что делать с «приоритетным проектом» развития агропромышленного комплекса // Российский экономический журнал. – №3–4. – 2008. – С. 7.

⁴⁹ Кулик Г.В. Почему нужно приоритетно развивать российское село // АПК: экономика и управление. – 2006. – №5. – С. 4.

В сельском хозяйстве России кредитные источники пока не играют должной роли в обеспечении расширенного воспроизводства. Так, уровень притока привлеченных средств в сельскохозяйственное производство Вологодской области составляет в последние годы лишь 1,8 – 3%. Три четверти сельхозпредприятий региона в силу неудовлетворительного текущего финансового положения не способны брать долгосрочные банковские кредиты.

Доля фермерских хозяйств, взявших банковские кредиты по условиям нацпроекта, составляет только 5%. А среди личных подсобных хозяйств сельского населения, которых по области насчитывается 140 тысяч, доля получивших кредиты равна лишь 0,5%. В среднем сумма кредита на одно подворье немного превышает 100 тыс. рублей, что при современных ценах на сельхозмашины, оборудование, строительные материалы лишь частично покрывает потребности в финансах для создания высокопроизводительного домашнего хозяйства. Пока сельские подворья в подавляющей массе остаются вооруженными лопатой и вилами.

Одним из ключевых вопросов системы аграрных отношений, опосредуемых механизмом рынка, являются земельные. Преобразования в этой сфере, осуществляемые с начала 1900-х гг. без теоретического обоснования и проработанной программы, привели к множеству нерешенных проблем. Раздел обобществленной в советское время земли между бывшими работниками колхозов и совхозов в виде условных долей до сих пор не имеет должного документального оформления. Значительная часть приватизированных земель сельскохозяйственного назначения перешла в собственность лиц, не обрабатывающих землю, в результате нарушалась организация севооборотов. Рост количества объектов земельных отношений, особенно с введением Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», позволившего совершать сделки с этими землями в форме купли-продажи, работает на понижение оперативности землепользования, расширение «теневых» поземельных отношений. Земельными делами все больше управляет «землеустроительное» чиновничество.

Данные Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года свидетельствуют о низком уровне обработке сельхозугодий в сложившейся ситуации (табл. 2.2.12).

В мелких хозяйствах, а это в основном производственные кооперативы с численностью занятых до 100 человек, не используется почти две трети сельхозугодий.

Таблица 2.2.12. Структура сельскохозяйственных угодий и уровень их использования по категориям хозяйств Вологодской области (по итогам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г.)

Категории хозяйств	Удельный вес сельхозугодий указанной категории хозяйств по площади, в % к итогу	Удельный вес используемых площадей, в % от общей площади сельхозугодий данной категории
Крупные и средние организации	58,4	78,6
Малые предприятия	31,1	36,5
Крестьянские (фермерские) хозяйства	3,4	53,8
Индивидуальные предприниматели	0,5	64,9
Хозяйства населения	7,0	64,5
Подсобные хозяйства несельскохозяйственных организаций	0,6	45,9

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 225.

На результативности земледелия негативно отражается и то, что за годы реформ резко сократилось внесение в почву минеральных и органических удобрений. В расчете на гектар посева в 2007 г. в сельхозорганизациях области было внесено 32 кг туков (в расчете на 100% питательных веществ), что в четыре раза меньше, чем в 1990 г. Удельный вес площадей, на которых вносятся органические удобрения, снизился до 3%. Многократно сократились объемы известкования кислых почв, осушительных работ.

Земле нужно быстрее приобрести рачительного хозяина. В связи с тем, что основной тенденцией российского земельного рынка являются арендные отношения, действенным направлением их совершенствования, на наш взгляд, является укрепление государственной и муниципальной собственности: собирание заброшенных земель, изъятие сельхозугодий, используемых нецелевым образом, выкуп земельных долей, реализация мер по развитию институционально-правовой системы земельного рынка.

Сельскохозяйственное производство все больше становится зависимым от рентных условий, связанных с местоположением хозяйств, степенью экономического и социального развития территорий.

В таблице 2.2.13 представлены результаты проведенного Северо-Западным институтом экономики и организации сельскохозяйственного производства РАСХН исследования по дифференциации интенсивности и эффективности сельского хозяйства Вологодской области по типам муниципальных районов.

Таблица 2.2.13. Уровень интенсивности и эффективности сельскохозяйственного производства в зависимости от типа местоположения районов Вологодской области

Основные фонды сельхозназначения на 100 га сельхозугодий, тыс. руб.	Обеспеченность трудовыми ресурсами на 100 га сельхозугодий, чел.	Реализовано продукции		
		на 100 га сельхозугодий, тыс. руб.	на 100 рублей основных фондов, руб.	на одного занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб.
<i>I тип. Пригородные районы (5)</i>				
134,0	6,0	1 476	109	246,2
<i>II тип. Территории, примыкающие к пригородным районам (6)</i>				
44	3,2	340	77	101,4
<i>III тип. Периферийные районы с городскими поселениями (8)</i>				
42	2,7	203	48	74,5
<i>IV тип. Периферийные районы без городских поселений (7)</i>				
36	2,4	154	43	65,0
Источник: Костяев А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 27.				

Приведенные данные показывают, что в расчете на 100 га сельхозугодий в пригородных районах (I тип) в сравнении с периферийными сельскими районами (IV тип) почти в 4 раза выше фондооснащенность, в 2,5 раза – трудообеспеченность, в 2,5 раза – производительность капитала, в 3,8 раза – труда, в 10 раз – земли. Располагая 35% сельхозземель, хозяйства пригородной зоны – Вологодского, Череповецкого, Грязовецкого, Шекснинского, Сокольского районов – производят 75% областного объема продукции. А хозяйства примыкающих к этой зоне районов и периферийных, располагающие двумя третями сельхозугодий, – только 25%. Отсюда возникает эффект «обратной волны»: хозяйства с низкой обеспеченностью фондами и трудовыми ресурсами становятся малопривлекательными для инвестиций, снижают общую эффективность аграрного сектора экономики региона.

Поэтому важнейшая перспективная задача состоит в подъеме уровня развития сельского хозяйства в пространственном аспекте. При этом речь идет не только о производственной базе, но и об ускоренном развитии социальной инфраструктуры сельских территорий. Условия жизни сельских жителей остаются непривлекательными. Благоустройство жилищного фонда значительно отстает от городского. Как видно из *таблицы 2.2.14*, большая часть жилья в селах Вологодчины не имеет элементарных коммунальных удобств. Заметных подвижек в этом направлении в последние годы не происходит.

Таблица 2.2.14. Сравнительные характеристики благоустройства жилищного фонда в городской и сельской местности Вологодской области (в % к жилой площади)

Вид благоустройства		2001 г.	2003 г.	2005 г.	2007 г.
Оборудовано водопроводом	Город	87	87	87	88
	Село	26	27	27	31
Оборудовано канализацией	Город	85	85	85	86
	Село	18	19	19	21
Оборудовано центральным отоплением	Город	85	85	85	84
	Село	19	19	19	19
Оборудовано горячим водоснабжением	Город	79	79	79	80
	Село	12	13	13	14
Оборудовано газом	Город	90	90	90	90
	Село	68	68	68	66

Источники: Статистический ежегодник Вологодской области. 2005: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 95; Статистический ежегодник Вологодской области. – 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 112.

За годы рыночных реформ резко снизилось строительство и ввод сельских объектов социального и культурно-бытового назначения. Идет сокращение числа учреждений социальной сферы, все больше затрудняется доступ селян к таким важным социальным услугам, как образование и здравоохранение. Не соответствует растущим потребностям качество дорожной сети, что приводит к сложностям в организации реализации продукции, особенно хозяйствами населения.

Конечно, эти проблемы, как производственные, так и социальные, носят общенациональный характер. Поэтому главным условием их решения является разработка, принятие и реализация долговременной стратегии развития агропромышленного комплекса на федеральном уровне.

Высшие органы власти страны длительное время проводили краткосрочную политику, ориентированную на конъюнктурные потребности собственника в АПК. Содержание этой политики носило некомплексный характер. Например, национальный проект «Развитие АПК» рассчитывался на два года – срок, за который нельзя осуществить серьезные крупномасштабные сдвиги, провести смену поколений техники и технологий. Сомнительным было и то, что в качестве второго основного направления в проекте был выбран сектор малых форм хозяйствования, на поддержку которых предусматривалось средств даже несколько больше, чем на ускоренное развитие животноводства. Конечно, поддержка малых

форм нужна. Однако здесь вполне правомерен вопрос, который задает в одной из своих статей проф. *К. Панкова*: «Что, Россия намерена вести мировую конкурентную борьбу, используя в качестве основного оружия резервы малых форм? И это тогда, когда объективный анализ эффективности разных по объемам продукции предприятий стран мира, устойчиво обеспечивающих себе место на мировом рынке, показывает неоспоримое преимущество крупных производств»⁵⁰.

Значительные возможности для формирования полноценной отечественной аграрной политики открыл принятый Государственной Думой и подписанный Президентом РФ 29 декабря 2006 года Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства». В соответствии с этим законом 14 июля 2007 года Правительство РФ утвердило «Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг.»⁵¹

На ближайшее пятилетие Программой определены три основные цели:

первая – устойчивое развитие сельских территорий, рост занятости и уровня жизни сельского населения;

вторая – повышение конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства с целью импортозамещения;

третья – сохранение и воспроизводство земельных и других природных ресурсов, используемых в сельскохозяйственном производстве.

В Программе определено пять приоритетных направлений, для которых установлены объемы ресурсного обеспечения за счет средств федерального бюджета (*табл. 2.2.15*).

Ежегодный объем поддержки сельского хозяйства из федерального бюджета увеличится за пять лет в два раза. Кроме того, предполагается в тех же объемах софинансирование Государственной программы со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации. В целом консолидированная (федеральная и региональная) поддержка сельского хозяйства составит за пять лет около 1 трлн. 150 млрд. руб. Такие размеры представляются весомыми. Однако

⁵⁰ Панкова К. Сельское хозяйство в контексте национальных проектов // АПК: экономика и управление. – 2006. – №7. – С. 13.

⁵¹ Полный текст опубликован: АПК: экономика, управление. – 2007. – №9. – С. 6-23; №10. – С. 17-20.

Таблица 2.2.15. Ресурсное обеспечение Государственной программы развития сельского хозяйства России на 2008 – 2012 гг., млрд. руб.

Основные разделы	База 2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всего за 2008 – 2012 гг.		2012 г. к 2007 г., в разгах
							Млрд. руб.	В % к итогу	
Устойчивое развитие сельских территорий	5,48	7,34	19,03	25,12	29,60	31,28	112,37	20,4	5,7
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	4,70	9,86	12,92	13,78	14,66	15,33	66,55	12,1	3,3
В том числе по поддер- жанию почвенного плодородия	4,20	8,17	10,67	11,40	12,20	12,98	55,42	10,0	3,1
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	8,50	13,73	15,41	14,11	14,37	15,04	72,66	13,2	1,8
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства	44,43	44,00	53,28	65,62	64,94	66,85	292,69	53,1	1,5
В том числе комплекс мер по повышению доступ- ности кредитных ресурсов для сельхозорганизаций	19,79	25,28	39,46	48,90	50,54	52,08	211,26	38,2	2,6
Регулирование рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия	1,30	1,36	1,36	1,36	1,43	1,50	7,01	1,2	115,4%
Итого	65,41	76,30	100,	120,0	125,0	130,0	551,30	100	2
Источник: Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы // АПК: экономика, управление. – 2007. – №10. – С. 17-20.									

надо учитывать, что они еще несоизмеримы с теми объемами, которые оказывают сельскому хозяйству развитые страны мира. После длительного периода разрушения производственного потенциала необходимо в сжатые сроки решать неотложные проблемы технической модернизации, восстановления поголовья скота, плодородия почв и, что особенно важно, обеспечения отрасли квалифицированными кадрами. Без этих мер создать конкурентоспособное агропромышленное производство будет крайне сложно⁵².

Что ожидается от Государственной программы? Это показано в таблице 2.2.16.

⁵² Ушачев И.Г. Научное обеспечение государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2008. – №7. – С. 2.

Таблица 2.2.16. Динамика и прогноз развития сельского хозяйства России на 2008 – 2012 гг. по Государственной программе

Ед. изм.	2007, оценка	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2007 г., в %
<i>Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)</i>							
В % к пред. году	102,7	103,6	103,7	103,8	103,8	103,8	120,2
<i>Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах)</i>							
В % к пред. году	104	104,8	105,3	105	105	105,1	127,9
<i>Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве</i>							
В % к пред. году	119,4	115	110,6	110,2	108,5	107,1	162,9
<i>Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности</i>							
Руб. на члена хозяйства в месяц	5 623	7 085	8 928	10 388	11 121	11 821	в 2 раза
<i>Доля отечественного производства в формировании ресурсов:</i>							
<i>Мясо и мясопродукты</i>							
В пересчете на мясо, %	59	61,1	63,5	65,7	68,1	69,6	+10,6 п.п.
<i>Молоко и молокопродукты</i>							
В пересчете на молоко, %	78,2	78,3	79,2	79,9	80,4	81,1	+ 2,9 п.п.
<i>Коэффициент обновления основных видов сельскохозяйственной техники в сельскохозяйственных организациях:</i>							
<i>- Тракторы</i>							
%	3,5	5,2	6,6	8	9,2	10,3	+6,8п.п.
<i>- Комбайны зерноуборочные</i>							
%	5,5	7,4	8,6	10,4	11,5	12	+6,5 п.п.
<i>- Комбайны кормоуборочные</i>							
%	7,6	11,8	12,8	12,4	12	11,6	+4 п.п.
<i>Энергообеспеченность сельскохозяйственных организаций, на 100 га посевной площади (суммарной номинальной мощностью двигателей тракторов, комбайнов и самоходных машин)</i>							
Л.с.	127	134	145	152	161	168	132,3
<i>Индекс производительности труда в хозяйствах всех категорий</i>							
%	103	104,8	104,9	105,2	105,2	105,2	128
Источник: Гордеев А.В. О Государственной программе развития сельского хозяйства на 2008 – 2012 годы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №9. – С.10.							

Предполагается, что среднегодовые темпы прироста производства в сельском хозяйстве страны возрастут до 4% в год, а в животноводстве – до 5%. Существенно оживится инвестиционный процесс, что позволит, в частности, увеличить темпы обновления основных видов сельскохозяйственной техники. Энергообеспеченность сельхозорганизаций возрастет в 1,3 раза. По всем категориям хозяйств индекс производительности труда составит 128%. Особенно важно, что намечено вдвое увеличить располагаемые ресурсы

домашних хозяйств в сельской местности. На наш взгляд, показатели общероссийских темпов роста продукции сельского хозяйства являются нижним порогом, которого необходимо достигнуть в каждом регионе страны.

В регионах Северо-Запада, как и в других территориях, приступили к решению новых задач.

В Вологодской области проведена разработка и начато выполнение целевых программ по ускорению развития в период до 2012 года важнейших отраслей специализации сельского хозяйства – льноводства, молочного животноводства, а также поддержке фермерских хозяйств и сельских подворий, социальному обустройству деревни.

Однако рубежи, намеченные в этих документах, по нашему мнению, не обеспечат выхода на показатели дореформенных 1990-х годов. Имеет место послабление выдвигаемых целей. Так, в утвержденной постановлением Правительства области целевой программе «Развитие молочного животноводства на 2009 – 2012 годы»⁵³ охватывается мероприятиями лишь треть сельхозорганизаций, занимающихся молочным животноводством (75 из 253). За пять лет в них намечено увеличить производство молока на 57,4 тыс. тонн, прибавить поголовье коров на 7,4 тыс. голов. Это по данной группе существенно. Но ведь к современной общей численности дойного стада такая прибавка составит только 6,7%⁵⁴.

Без наращивания маточного поголовья невозможно существенно повысить производство говядины. Да и общероссийской программной цели – увеличения объема животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий на 27,9% – достичь будет весьма трудно. Поэтому надо искать резервы, чтобы расширить масштабы конкретных действий по развитию регионального аграрного сектора.

Согласно оптимистическому варианту, разработанному институтами Россельхозакадемии, при благоприятных экономических условиях возможно к 2020 – 2025 гг. увеличить производство сельхозпродукции в стране в сравнении с современным уровнем более чем вдвое. При этом ежегодный прирост должен составлять примерно 5 – 7%. По пессимистическому варианту, который привязан к темпам роста валовой продукции сельского хозяйства в последние годы (на уровне менее 2%), прирост ее окажется в пределах 50 – 60%, то есть самообеспечение страны, особенно продукцией животно-

⁵³ Деловой вестник // Красный Север. – 2008. – 1 нояб. – С. 7.

⁵⁴ Там же. – С. 7.

водства, не будет достигнуто. Следовательно, нужно осуществить такой вариант, при котором непрерывно возрастала бы роль АПК и сельского хозяйства, чтобы обеспечивать здоровое и достаточное питание российского населения и продовольственную безопасность страны.

Ключевой элемент национального проектирования, без сомнения, целеполагание, которое, однако, практически малозначимо вне сопряжения с остальными элементами. При этом движение по намеченному пути должно охватывать период, достаточный для реализации генеральной и всех декомпозирующих ее целей. Отечественная и зарубежная практика показывает, что качественный сдвиг в АПК, учитывая его особенности, происходит примерно за 15–20 лет. Именно такой период считается учеными-аграрниками оптимальным для горизонта национального проектирования развития агропромышленного комплекса⁵⁵. В этой связи Государственную программу развития сельского хозяйства на 2008 – 2012 годы следует рассматривать лишь как шаг к созданию документа, в котором проект целостного развития АПК представлял бы собой концепцию и стратегию долгосрочного развития, а не свод направленных мероприятий, которые объединяет их антикризисный характер.

В этой связи была бы чрезвычайно полезной научно-экспертная дискуссия на государственном уровне о выработке национальной стратегии в отношении перспектив развития сельского хозяйства, агропромышленного комплекса и всей аграрной сферы. Это нужно и потому, как пишет д.э.н. А. Амосов (Институт экономики РАН), что сельское хозяйство – это отрасль, отличающаяся масштабами связанных с ним видов деятельности, многообразием функций, включая решение задач воспроизводства новых физически и духовно здоровых поколений людей⁵⁶.

Что касается практических действий в ближайшей и среднесрочной перспективе, то ключевые направления работы, по нашему убеждению, связаны с решением следующих основных задач.

Первая основная задача – это значительное увеличение бюджетной поддержки сельского хозяйства.

⁵⁵ См. например: Гумеров Р. Что делать с «приоритетным национальным проектом» развития агропромышленного комплекса // Российский экономический журнал. – 2008. – №3–4; Алтухов А.И. Стратегия развития АПК – главное условие реализации национальной агропродовольственной политики // Экономика региона. – 2008. – №3; Ушачев И.Г. Направления развития сельского хозяйства России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №12.

⁵⁶ Амосов А. О стратегии развития аграрной сферы // Экономист. – 2008. – №8. – С. 48.

Исходной точкой определения потребности сельского хозяйства в бюджетной поддержке, считает академик Россельхозакадемии *Б. Пошкус*, «должны служить не только реальные возможности экономики страны, но и научно обоснованная потребность села в этой поддержке, направления эффективного ее использования»⁵⁷. В качестве базовых ориентиров при определении параметров бюджетного финансирования, по мнению ученого, следует принять показатели доли сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте и в основных фондах, а также доли сельского населения в его общей численности в стране. Среднее значение этих показателей в России составляет в настоящее время 6,7%. Опираясь на эти параметры, академик РАСХН *А.А. Шутьков* предлагает довести бюджетное финансирование АПК страны до 800 – 900 млрд. руб. в год⁵⁸. Однако в существующей обстановке, наверное, будет социально, экономически и политически справедливо, если на бюджетную поддержку сельского хозяйства выделять 3 – 3,5% валового внутреннего продукта страны. Это составит в год 430 – 450 млрд. руб., или примерно 63 – 70% ВВП сельского хозяйства⁵⁹. Именно такая доля отраслевого ВВП принята при определении бюджетной поддержки села в развитых странах мира. На 1 гектар сельхозугодий тогда приходилось бы 2 тыс. руб. бюджетных ассигнований, т. е. в 3,5 раза больше, чем сегодня. Такой уровень поддержки нужен для обеспечения продовольственной безопасности, прочных позиций в конкурентной борьбе на мировом продовольственном рынке. При названных параметрах необходимо выделять для сельского хозяйства Вологодской области выделять 4 – 5 млрд. руб. бюджетных ресурсов в расчете на год против 1,5 млрд. руб. в настоящее время.

Вторая основная задача – расширение роли кредитных механизмов в развитии АПК.

Вопрос не простой, однозначного ответа на него нет. Но энергично двигаться в этом направлении необходимо. Одним из эффективных вариантов этого движения, как отмечалось выше, является субсидирование ставок по кредитам, предоставляемым сельскохозяйственным производителям в кредитных организациях за счет средств федерального и регионального бюджетов.

⁵⁷ Пошкус Б. Бюджетная поддержка сельского хозяйства // АПК: экономика и управление. – 2006. – №2. – С. 7.

⁵⁸ Шутьков А.А. Повысить уровень продовольственной безопасности // Экономика сельского хозяйства России. – 2008. – №4. – С. 31.

⁵⁹ Кстати сказать, на импортные поставки продовольствия в страну тратится около 600 млрд. руб., которые поступают зарубежным фермерам (Буздалов И. Земельная реформа: взгляд сквозь призму замысла // Вопросы экономики. – 2008. – №10. – С. 138.).

В долгосрочном плане интересы аграрной сферы совпадают с интересами банков и других финансовых структур. Но в краткосрочный период эти структуры не заинтересованы в направлении финансовых потоков в аграрную сферу. Нам представляется, что д.э.н. А. Амосов прав и в том, что для выполнения данных функций власть обязана не только заинтересовывать капитал, но и принуждать его осуществлять общественно полезные инвестиции⁶⁰.

Третья основная задача – устойчивое повышение доходности сельского хозяйства.

Сложность этой задачи велика. Например, в Вологодской области прибыль в среднем на одно рентабельное сельхозпредприятие в 2007 году составила 5 млн. руб. С такими средствами весьма трудно рассчитывать на значительные объемы кредитов, на организацию полноценного страхования, на расширение лизинговых операций. А что касается нерентабельных хозяйств, то эти проблемы здесь многократно сложнее (напомним, что в 2007 году убыточным было каждое четвертое сельхозпредприятие).

Основные пути повышения доходности сельского хозяйства, по нашему мнению, включают:

- государственное регулирование цен на агропродовольственном рынке через механизм закупочных интервенций, квотирование импорта и т. д.;
- развитие инфраструктуры рынка и соответствующее сокращение числа посредников;
- использование различных форм интеграции в АПК, развитие кооперативных форм взаимоотношений по всей цепи «производство – переработка – торговля» в целях обеспечения справедливого распределения конечной цены на продукцию;
- демонополизацию рынка, суть которой состоит в развитии не столько местных рынков, сколько крупных оптовых распределительных сетей.

Четвертая основная задача определяется неотложностью перевода агропромышленного производства на путь инновационного развития с использованием высоких технологий.

Хозяйства, внедряющие современные научно-технические достижения, имеют результаты как минимум в 1,5 раза выше средних показателей. Однако потенциал научно-технических достижений из-за низкой восприимчивости к ним сельхозтоваропроизводителей пока остается в значительной степени незадействованным.

⁶⁰ Амосов А. О стратегии развития аграрной сферы // Экономист. – 2008. – №8. – С. 50.

А возможности здесь велики. Исследования на фактических материалах Вологодской области, проведенные *В.А. Бильковым* и *К.А. Задумкиным*, показали, что затраты на закупку техники, ориентированной на работу по новой технологии обработки почвы, в расчете на 1 000 гектаров пашни снижаются почти в 5 раз. Переход на беспривязное содержание по сравнению с традиционным привязным содержанием скота позволяет снизить на 45% расходы на обслуживание дойного стада в 400 коров⁶¹.

Для инновационного обновления АПК необходимо разработать и настойчиво осуществлять региональные программы его инновационного обеспечения, быстрее создавать интегрированные аграрные научно-образовательно-производственные комплексы, развитую информационную инфраструктуру аграрного сектора.

И наконец, пятая основная задача, которую надо выделить в качестве особо значимой, – это формирование условий для создания высокопрофессионального и образованного кадрового потенциала отрасли, ускоренного социального обустройства деревни.

Положение в состоянии этих дел весьма сложное. Так, среди занятого сельского населения Вологодской области профессиональное образование имеют только 52% работников, а высшее – 12%. Основной резерв пополнения кадрового потенциала деревни – сельская молодежь – характеризуется долей получивших профессиональное образование, равной 42%, и долей специалистов с высшим образованием, составляющей всего 8%⁶².

Сохранение и развитие аграрного сектора экономики в решающей степени зависит от того, насколько он будет обеспечен трудовыми ресурсами, и в первую очередь квалифицированными кадрами, способными реформировать производство на современной экономической и научно-технической основе.

Исследованиями сотрудников ВНКЦ РАН, охватившими период 2002 – 2006 гг.⁶³, установлено, что за это время общая численность работников в сельхозпредприятиях Вологодской области

⁶¹ Бильков В.А., Задумкин К.А. Проблемы и направления инновационной деятельности в региональном агропромышленном комплексе (на материалах Вологодской области) // Экономические и социальные проблемы в регионе: факты, тенденции, прогноз / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2008. – Вып. 42. – С. 24-28.

⁶² О ситуации на рынке труда Вологодской области: Информ. записка / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 8.

⁶³ Кельсина А.С., Шабунова А.А., Леонидова Г.В. Обеспеченность специалистами – ключевое звено развития кадрового потенциала сельскохозяйственных предприятий // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – 2008. – Вып. 41. – С. 45-50.

сократилась с 42,5 тыс. до 29,9 тыс. человек, т. е. почти на треть (табл. 2.2.17). Более чем на 1,5 тысячи сократилась абсолютная численность специалистов и занятых на этих должностях.

Произошло не только абсолютное, но и относительное сокращение численности специалистов. В расчете на 100 хозяйств в 2006 г. стало меньше, чем в 2002 г., агрономов, ветеринаров, инженеров, главных специалистов (табл. 2.2.18).

Фактически не организовано повышение уровня профессиональной подготовки кадров, занимающих должности руководителей и специалистов. Как видно из данных таблицы 2.2.19, даже среди

Таблица 2.2.17. Кадровый потенциал сельскохозяйственных предприятий Вологодской области

Общее количество работающих в сельхозпредприятиях, чел.	В том числе				
	Руководители	Главные специалисты	Руководители среднего звена, служб управления персоналом, менеджеры	Специалисты	Рабочие
<i>2002 г.</i>					
42 587	349	1 622	1 274	3 425	35 847
<i>2003 г.</i>					
38 463	334	1 430	1 161	3 153	32 311
<i>2004 г.</i>					
34 274	315	1 363	1 132	2 946	28 441
<i>2005 г.</i>					
31 741	304	1 300	1 042	2 717	26 298
<i>2006 г.</i>					
29 850	285	1 195	933	2 494	24 867
<i>2006 г. к 2002 г., %</i>					
70	82	74	73	73	69

Таблица 2.2.18. Уровень насыщенности сельскохозяйственных предприятий Вологодской области специалистами (в расчете на 100 хозяйств, чел.)

Группа специалистов	2002 г.	2006 г.	2006 г. к 2002 г., в %
Главные специалисты, всего	368	349	95
Специалисты, всего	777	729	94
В том числе по службам:			
Агрономическая	77	75	97
Зоотехническая	111	120	108
Ветеринарная	148	144	97
Инженерно-техническая	181	158	87
Экономическая	64	56	88
Бухгалтерская	339	324	96

Таблица 2.2.19. Образовательная структура кадров руководителей и специалистов сельскохозяйственных предприятий Вологодской области

Наименования должностей	Год	Удельный вес работников, в % к итогу		
		С высшим образованием	Со средним специальным образованием	Практики
Руководители	2002	48	37	15
	2006	51	34	15
Главные специалисты	2002	42	52	6
	2006	44	49	7
Руководители среднего звена, служб управления персоналом, менеджеры	2002	24	50	27
	2006	22	54	24
Специалисты	2002	25	62	13
	2006	28	59	13

первых руководителей только 50% имеют высшее образование, а 15% не имеют какого-либо специального профессионального образования, как и 24% руководителей среднего звена и 7% главных специалистов.

Одним из показателей, характеризующих состояние кадровой проблемы, является общий оборот кадров – отношение суммарного числа принятых и выбывших к среднестатистической численности работников. Коэффициент оборота кадров руководителей и специалистов сельского хозяйства в области увеличивается: если в 2002 г. он составлял 15%, то в 2006 году – 22%. Получается, что из пяти должностных мест одно меняет своего исполнителя в течение года.

Восполнение специалистов происходит медленными темпами, а в период 2003 – 2005 гг. его коэффициент был даже отрицательным (табл.2.2.20).

Таблица 2.2.20. Движение численности руководителей и специалистов сельскохозяйственных предприятий Вологодской области

Показатель	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Общий оборот кадров (отношение суммарного числа принятых и выбывших к общей численности работников), %	15	18	23	22	22
Оборот по приему (отношение числа принятых к общей численности работников), %	7,7	8,8	10,8	10,1	10,9
Оборот по выбытию (отношение числа выбывших к общей численности работников), %	7,4	9,3	11,9	11,3	10,9
Коэффициент восполнения работников (отношение числа принятых к численности выбывших), %	3,1	-5,8	-9,9	-10,7	0,5

Уменьшается общее количество работников, охваченных системой образования аграрного профиля (табл. 2.2.21). Наибольшее сокращение произошло в учреждениях среднего профессионального образования (на 50%). В 2006 г. принято на работу в сельхозпредприятия всего 12% выпускников учебных заведений области. Причем на конец года осталось работать 64% от их числа.

Главными причинами нежелания молодежи работать на селе являются низкий уровень оплаты труда и неудовлетворительное качество жизни в сельской местности. На закреплении молодых кадров отрицательно сказывается низкая комфортность жилья, неразвитость учреждений здравоохранения и культуры, слабость материально-технической базы сельских школ, медленные темпы развития коммуникаций.

Следует сказать, что в последние два года федеральная власть, региональные и местные органы управления стали уделять больше внимания решению кадровой проблемы. В Вологодской области разработана и реализуется специальная программа на этот счет. В этой работе необходимо комплексное решение кадровых вопросов. Только такой подход будет позитивно влиять на общую социально-экономическую ситуацию на селе и создавать условия, при которых сельскохозяйственный труд и жизнь в сельской местности станут привлекательными.

Таблица 2.2.21. Подготовка в учреждениях профобразования кадров для села и их закрепление на предприятиях сельского хозяйства Вологодской области

Показатели	2002г.		2006г.		2006г. к 2002г., в %
	чел.	в % к итогу	чел.	в % к итогу	
Подготовлено специалистов, всего	2 194	100	1 742	100	79
<i>В вузах</i>	675	31	723	41	107
<i>В учреждениях среднего профессионального образования</i>	711	32	359	21	50,4
<i>В учреждениях начального профессионального образования</i>	808	37	660	38	82,0
За счет федерального бюджета, всего	972	42	1 367	73	141
В рамках целевой контрактной подготовки	30	1	79	4	в 2,6 р.
Принято на работу в сельхозорганизации, всего	262	100	212	100	81
<i>С высшим образованием</i>	56	21	57	27	102
<i>Со средним проф. образованием</i>	59	23	47	22	80
<i>С начальным проф. образованием</i>	130	50	108	51	83
Осталось работать на конец отчетного периода	170	65	135	64	79

Нужно создавать такие условия, при которых в аграрные учебные заведения будут поступать молодые люди, заранее выбравшие свой путь. Важная роль в этом отводится сельской школе, которая может осуществлять профориентацию в тесном сотрудничестве с сельхозпредприятием и формировать позитивные впечатления о современных эффективных системах сельскохозяйственного производства.

И наконец, нужно повышать престиж сельского труда. При этом можно выделить две составляющие престижности: социальную приемлемость (одобряемость) сельскохозяйственных профессий и наличие достойного материального вознаграждения.

«Аграрная социология, – подчеркивают авторы пятитомника «Государственная экономическая политика России. К умной и нравственной экономике», – давно и настойчиво доказывает, что село и аграрная экономика – это особая система, не сравнимая ни с одной известной в мире отраслью. Если в силу каких-то обстоятельств оказывается подорван один из ее внутренних элементов, это влияет на всю систему, причем при каждом новом подрыве система опускается на более низкую ступень деградации. Восстановления не происходит»⁶⁴. Исчезают рабочие места в сельском хозяйстве – молодежь ориентируется только на город. Отсутствие повседневной занятости ведет к другим негативным последствиям – потере интереса к труду, к социальной апатии, духовному опустошению. И не случайно сельское хозяйство в программах развития сельских территорий за рубежом рассматривается как полифункциональная система, выполняющая не только функцию производства сырья и продовольствия, но и социальную, экологическую, рекреационную, культурную. Благодаря жителям села, если они даже не заняты в производстве, обеспечивается сохранность территорий, поддерживается культурный ландшафт, геополитическая значимость страны.

В комплексном решении проблем – ключ для использования больших возможностей роста, которые имеются в АПК России и ее регионов.

В Вологодской области эти возможности убедительно демонстрируются передовыми сельхозпредприятиями, лучшими фермерскими и личными подсобными хозяйствами. Назовем лишь некоторые

⁶⁴ Государственная экономическая политика России. К умной и нравственной экономике: В 5 т. Т.2. – М.: Научный эксперт, 2008. – С. 1151.

из них: это племзаводы «Родина» и «Красная Звезда» в Вологодском районе, племзавод «Заря», СХПК «Аврора» и им. 50-летия СССР в Грязовецком районе. В этих предприятиях получают урожайность зерна по 30 и более центнеров с гектара, надаивают по 7 тыс. кг молока от коровы при дойном стаде по 1,5 тысячи и более голов, добиваются килограммовых привесов от каждой головы скота в сутки на выращивании и откорме. Важнейшими факторами такой высокоэффективной работы являются прочная материально-техническая база, постоянное внедрение инновационных технологий, наличие высококвалифицированных специалистов, механизаторов и животноводов, высокий уровень рыночного менеджмента.

Наращивание объемов продукции аграрного сектора области связано, таким образом, с активизацией усилий по повышению плодородия почв и уровня агротехники, культуры животноводства. Использование высококачественных семян, увеличение применения удобрений, строгое соблюдение агротехнических требований могут поднять уже в самые ближайшие годы средний уровень урожайности в Вологодской области: зерновых культур – до 25–30 ц, льна-долгунца – до 7–8 ц волокна, кормовых культур – до 30–35 ц кормовых единиц с гектара. Биологический потенциал разводимого в области крупного рогатого скота при улучшении его кормления и содержания позволяет в ближайшей перспективе достичь средних надоев молока от каждой коровы 5,5–6 тыс. кг, получать в сутки килограммовые привесы на 1 голову крупного рогатого скота, по 500–600 граммов – свиней на откорме, а также ежегодно на 3–4% увеличивать поголовье скота. При условии реализации этих и других факторов интенсификации земледелия и животноводства в Вологодской области возможно к 2020 году увеличить объем продукции сельского хозяйства в 1,7–1,9 раза, повысить производительность сельского труда в 2,5–3 раза.

Завершая представление актуальных проблем развития агропродовольственного комплекса и путей их решения, еще раз скажем:

1. Требуется разработка долговременной стратегии развития агропродовольственного сектора на федеральном и региональном уровнях, в которой должны быть четко сформулированы перспективные цели и меры по их достижению.

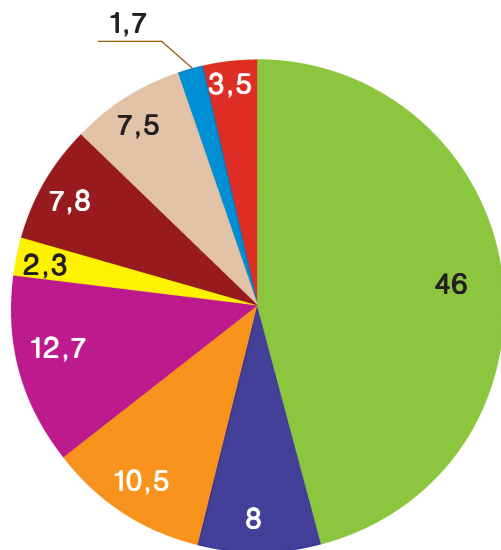
2. Центр перспективной аграрной политики следует сместить в сторону развития крупных предприятий, именно за их счет обес-

печивается значительный рост производительности труда, общей доходности и эффективности сельскохозяйственного производства. Одновременно надо расширять поддержку фермерства и личного подворья селян.

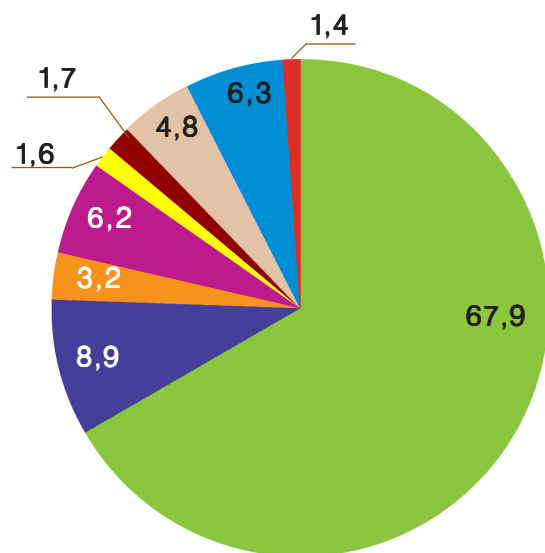
3. Рациональная стратегия развития АПК осуществима только при активном использовании экономических рычагов и эффективных организационных механизмов – роста бюджетной поддержки, расширения масштабов кредитования сельского хозяйства, укрепления его производственной базы и внедрения передовых технологий, повышения доходов, совершенствования внутривладельческих экономических отношений, усиления социального развития села.

Рост производства и снижение удельных затрат в АПК, улучшение качества сельскохозяйственной продукции повысят конкурентоспособность, укрепят национальную и региональную продовольственную безопасность, будут способствовать улучшению благосостояния сельских жителей регионов и всех граждан нашей страны.

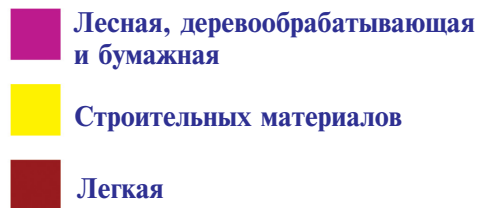
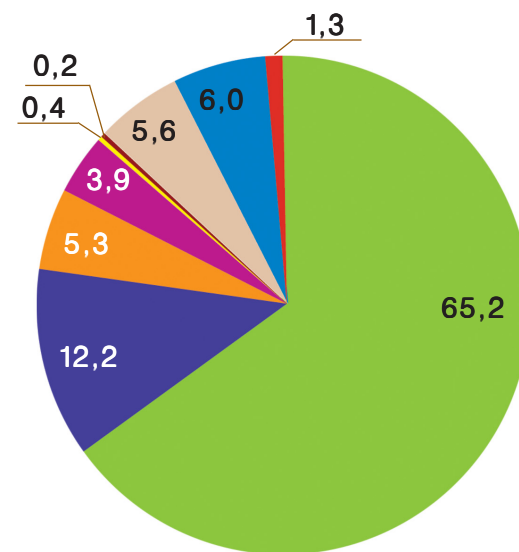
1990 г.



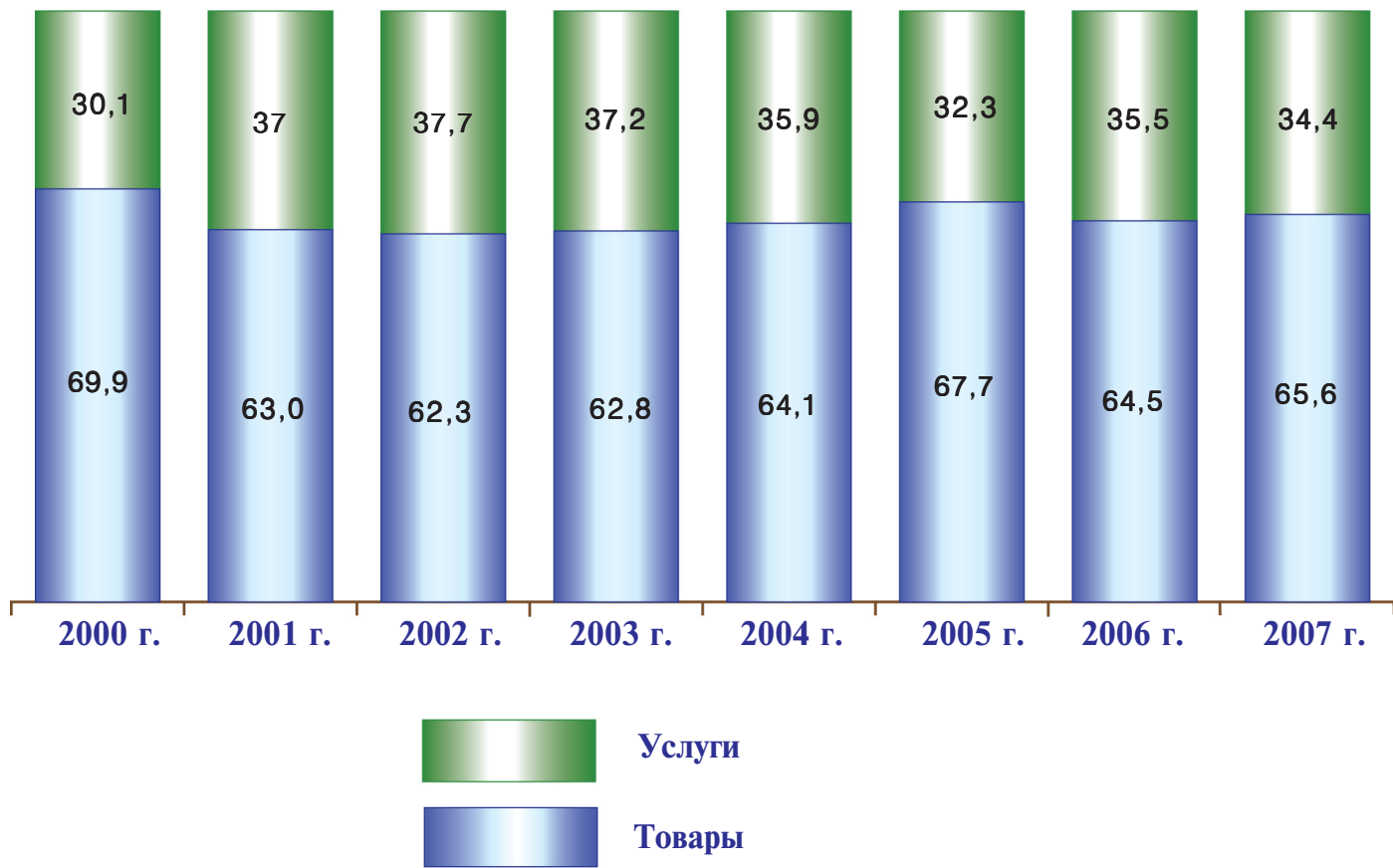
2000 г.



2007 г.

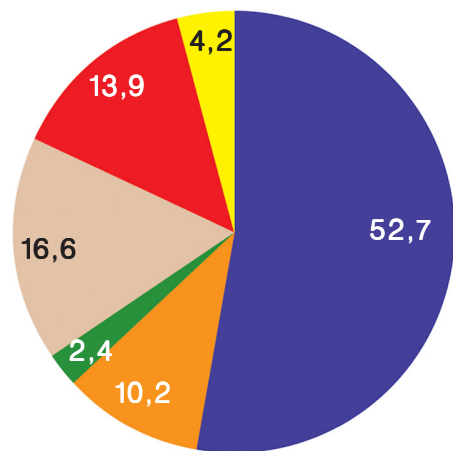


Структура промышленного производства Вологодской области
в 1990, 2000 и 2007 гг., %



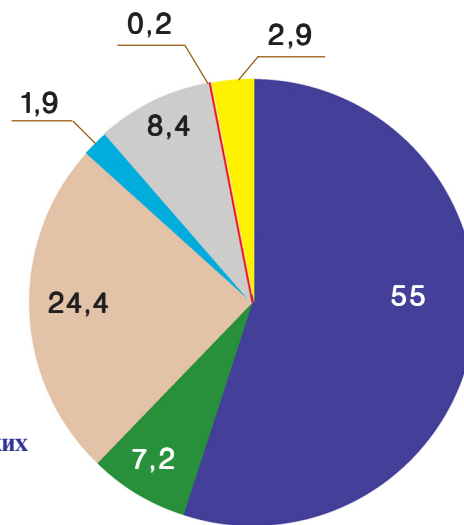
Структура валового регионального продукта Вологодской области в 2000 – 2007 гг.
(в рыночных ценах; в % к итогу)

2000 г.



- Налог на прибыль
- Налог на добавленную стоимость
- Акцизы
- Налог на доходы физических лиц
- Прочие налоги и сборы
- Неналоговые доходы

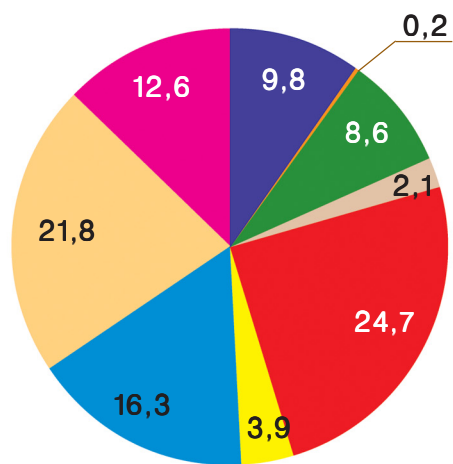
2007 г.



- Налог на прибыль
- Акцизы
- Налог на доходы физических лиц
- Налог на совокупный доход
- Налог на имущество
- Прочие налоги и сборы
- Неналоговые доходы

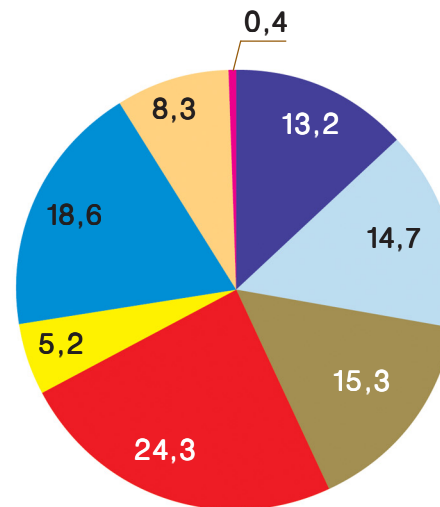
Структура доходов территориального бюджета Вологодской области в 2000 и 2007 гг., %

2000 г.



- Управление
- Промышленность, энергетика, строительство
- Сельское хозяйство и рыболовство
- Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика
- Образование
- Культура и искусство
- Здравоохранение и физическая культура
- Жилищно-коммунальное хозяйство
- Другие социальные и прочие расходы

2007 г.



- Управление
- Национальная экономика
- Социальная политика
- Образование
- Культура и искусство
- Здравоохранение и физическая культура
- Жилищно-коммунальное хозяйство
- Другие социальные и прочие расходы

Структура расходов территориального бюджета Вологодской области в 2000 и 2007 гг., %

ГЛАВА 3

КАДРЫ И ИННОВАЦИИ

3.1. Модернизация образования и системы подготовки кадров *

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации отмечено, что необходимым условием формирования инновационной экономики является модернизация системы образования, становящейся важнейшей предпосылкой динамичного экономического роста и социального развития общества, условием благополучия и безопасности страны¹.

Модернизация российского образования не может осуществляться без учета глобальных процессов. Это обусловлено, прежде всего, нарастающей интернационализацией хозяйственной жизни, следствием которой является свободное движение рабочей силы, перемещение товаров и услуг. Глобализация образования определяется также стремительными темпами научно-технического прогресса, развитием информационно-коммуникационных технологий, воздействующих на сознание, образ жизни людей, содержание их деятельности, на взаимодействие между институтами политической системы, с одной стороны, между государством и гражданским обществом – с другой.

Глобальные процессы, протекающие сегодня в сфере образования, можно структурировать по четырем основным направлениям: повышение открытости образования, децентрализация, стандартизация и изменение роли педагога в образовательном процессе.

1. Повышение открытости национальных систем образования подразумевает их способность гибко реагировать на глобальные тенденции в образовании, в состоянии рынка труда, помогать

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации / Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

* В подготовке п. 3.1 использованы материалы сотрудника ВНКЦ ЦЭМИ РАН И.И. Свирелкиной.

решать глобальные проблемы и, таким образом, развиваться самим. Как для развитых, так и для развивающихся стран актуальными остаются проблемы, связанные не только с качеством образования (которое сегодня воспринимается как степень его современности и востребованности в последующей деятельности человека), но и с его доступностью, эффективностью образовательных систем, непрерывностью образования. Ключом к новой глобальной экономике, по оценке ООН, является «образование на протяжении всей жизни»: от начальной школы до ступеней повышения квалификации и переподготовки.

Противоречием между усилением интеграционных процессов и отсутствием сравнимости квалификаций в области высшего образования была вызвана необходимость образовательных реформ в рамках Болонского процесса². Основные его цели – введение двухуровневого обучения (бакалавр/магистр); введение кредитной системы (учета трудоемкости учебной работы); контроль качества образования (предполагающий учреждение аккредитационных агентств, независимых от национальных правительств и международных организаций, установление стандартов транснационального образования); расширение мобильности студентов; обеспечение трудоустройства выпускников университетов стран – участниц процесса на европейском рынке труда.

Политика Европейского Союза и Всемирной торговой организации в сфере образования в основном базируется на неолиберальных подходах. Их реализация призвана сделать систему образования более открытой и приспособленной к требованиям рынка труда, создавая конкурентную среду в национальной системе образования и в глобальном масштабе. Однако, с другой стороны, навязывание этих принципов всей системе образования несет в себе опасность обострения проблемы неравенства возможностей получения высококачественного образования и, как следствие, к усилению социального расслоения, в том числе в аспекте формирования полноценной личности.

² «Болонским» принято называть процесс создания странами Европы единого образовательного пространства. Его начало было положено подписанием в 1999 г. в Болонье (Италия) декларации, в которой были сформулированы основные цели, ведущие к достижению сопоставимости и, в конечном счете, гармонизации национальных образовательных систем высшего образования в странах Европы. Считается, что Болонская декларация явилась логическим продолжением реализации намерений европейских стран по формированию единого образовательного пространства, закрепленных в Великой хартии университетов (Болонья, 1988 г.) и Сорбоннской декларации (Париж, 1998 г.). Принятое в Болонье обязательство создать общеевропейское пространство высшего образования к 2010 г. было подтверждено на конференции в Праге (19 мая 2001 г.).

2. Еще одной главной составляющей, характеризующей современное развитие образования в мире, выступает процесс децентрализации национальных образовательных систем. Он преследует, прежде всего, цели повышения эффективности использования бюджетных и иных источников финансирования образования; в нем проявляется более утилитарный взгляд на образование как на институт формирования кадров для рынка.

Основные направления децентрализации управления образованием: деbüroкратизация (расширение участия общества в управлении образованием); муниципализация (передача прав по управлению на местный уровень); концентрация власти в звеньях, действующих за рамками центральных государственных органов управления образованием.

Общим в процессе децентрализации образования для разных стран является передача полномочий, в том числе финансовых, нижестоящим уровням управления. Процесс децентрализации проявляется и в расширении самостоятельности учреждений, а также учителей и преподавателей в выборе методов и технологий преподавания. Вместе с тем это не означает уменьшения роли центральных государственных органов, которые остаются ответственными за выработку общенациональной политики в сфере образования и регулируют деятельность местных органов власти посредством законодательных актов и системы межбюджетных трансфертов.

3. С децентрализацией тесно связаны проблемы стандартизации. В настоящее время в мире существуют два подхода к формированию образовательных стандартов. В рамках т. н. «американского подхода» стандарты устанавливаются снизу. Например, в сфере профессионального образования их определяют сами университеты по профилю обучения с участием соответствующего профессионального сообщества. Второй подход заключается в определении стандартов на государственном уровне.

Большинство стран сегодня убеждаются в том, что наиболее перспективным подходом является доминирующее участие государства в установлении стандартов, обязательных для общего образования, как основной базы для развития образования в течение всей жизни. Что же касается стандартов профессионального образования, то подход к их формированию основывается на многостороннем сотрудничестве университетов, профессионального сообщества и государства.

4. С глобализацией связан процесс нового осмысления личности учителя, педагога. Он должен быть не «ретранслятором» некоторого объема специальной информации, а творческим человеком, обладающим оригинальным проблемно-педагогическим и критическим мышлением, создающим также вариативные программы на основе передового мирового опыта и новых технологий обучения, применяющим их в практической деятельности на базе диагностического целеполагания. Одним из примеров такого подхода может служить реализуемая в США концепция «Школа XXI века», характеризующаяся смещением фокуса усилий учителя с развития базовых умений на развитие мыслительных умений учеников, целостное определение процесса обучения, ориентированное на конкретный результат, совместное с учащимися решение реальных учебных проблем и задач.

Основная задача педагогического сообщества состоит в формировании профессиональной модели, отвечающей современным требованиям образовательной политики, включая способность ее реализовать при условии овладения набором компетенций, как в знании преподаваемого предмета, так и в умении донести эти знания до обучаемого. Вместе с тем актуальным является создание условий для роста привлекательности педагогической профессии за счет улучшения условий труда, обеспечения достаточно высокого уровня материального вознаграждения, правовой и психологической защищенности, широкого доступа к современным средствам коммуникации и информационным технологиям, культурным ценностям, возможности повышения квалификации, обмена опытом с коллегами, в т. ч. зарубежными.

В советский период в России была создана система обучения и подготовки кадров, позволявшая обеспечивать постоянное качественное воспроизводство образовательной и профессионально-квалификационной структуры населения. Недостатком ее являлось отсутствие гибкости, объективно обусловленное особенностями функционирования в режиме командно-административного управления. В конечном итоге это привело к тому, что изменения в системе образования в конце прошлого – начале текущего столетия оказались явно неадекватными стремительным темпам экономической трансформации. Решить эту проблему пытались, пока не слишком удачно, путем реформирования образования, осуществлявшимся преимущественно «по западным лекалам». Несмотря на разрушительные трансформационные процессы, протекавшие

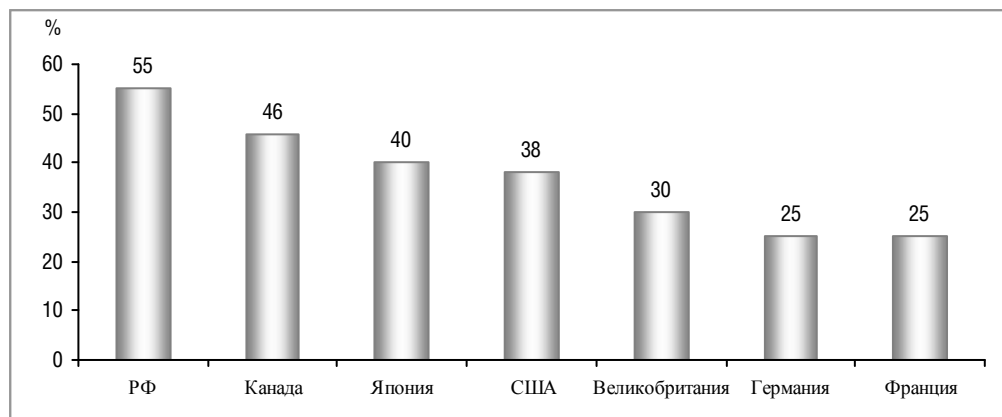
в период 1990-х гг., накопленный за предыдущие десятилетия потенциал отечественной системы образования остается, наряду с богатейшими природными ресурсами, главным конкурентным преимуществом страны на глобальной арене. Об этом свидетельствуют многочисленные статистические данные.

Чтобы поместить показатели в сравнительный контекст, мы воспользовались данными Организации экономического сотрудничества и развития и Международной стандартной классификацией образования (МСКО). Так, среди россиян в возрасте 25 – 64 лет свыше половины (55%) имеют третичное образование (МСКО 5)³. Это на 9 процентных пунктов больше, чем у следующей за Россией Канады (рис. 3.1.1.), и вдвое – по сравнению с Германией и Францией.

Достаточно благоприятные результаты для России демонстрирует анализ одной из составляющих индекса развития человеческого потенциала (HDI – Human Development Index) – **индекса образованности**⁴. Он характеризует возможности обретения населением способности к получению и накоплению знаний, к общению, обмену информацией, что необходимо для полноценного участия в жизни современного общества.

Относительно высокий уровень образованности населения является основным конкурентным преимуществом России с точки зрения развития человеческого потенциала. Преодолено отставание

Рисунок 3.1.1. Доля лиц в возрасте от 25 до 64 лет с третичным образованием (МСКО 5) в России и некоторых странах ОЭСР (2005 г.), %



³ МСКО 5 – первая стадия третичного образования, которая охватывает ступени МСКО 5А и МСКО 5В. В России уровень МСКО 5А соответствует высшему профессиональному образованию, уровень МСКО 5В – среднему профессиональному образованию.

⁴ Вычисляется на основе двух показателей: уровня грамотности взрослого населения (доли грамотных в возрасте 15 лет и старше; с весом в 2/3) и полноты охвата обучением (доли граждан в возрасте от 5 до 24 лет, обучающихся в начальных, средних и высших учебных заведениях; с весом в 1/3). Может принимать значение от 0 до 1.

от стран мира с высоким уровнем развития человеческого потенциала и сохраняется значительный задел по данному показателю по сравнению со среднемировым уровнем. По рейтингу «уровня образованности» в рамках ИРЧП Россия устойчиво находится в третьем десятке стран мира (рис. 3.1.2), тогда как по индексу ВВП на душу населения (рассчитанному по паритету покупательной способности в долл. США) – в шестом десятке, по индексу ожидаемой продолжительности жизни – в начале второй сотни.

Еще одним индикатором, показывающим сопоставимый уровень российской образовательной системы, может выступать индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index), ежегодно рассчитываемый Всемирным экономическим форумом. Индекс составлен из 12 слагаемых конкурентоспособности, одно из которых относится непосредственно к высшему образованию и профессиональной подготовке. По этому показателю Россия стоит на 45 месте среди 131 стран мира (табл. 3.1.1).

Относительно высокие показатели уровня образованности населения во многом основаны на достижениях советского периода. Ряд факторов, прежде всего организационно-финансового характера (устаревшая материально-техническая база учреждений образования и слабая степень ее обновления, недостаток средств на текущую деятельность, низкий уровень оплаты труда педагогов и т. д.), представляют угрозу стабильному развитию образовательной сферы и возможностям сохранения соответствующих конкурентных преимуществ России в данном компоненте. Это тем более актуально в силу тех новых требований, которые уже предъявляет и будет

Рисунок 3.1.2. **Значение индекса образованности России (в баллах по левой шкале) и ее место по этому показателю (по правой шкале) среди стран мира**

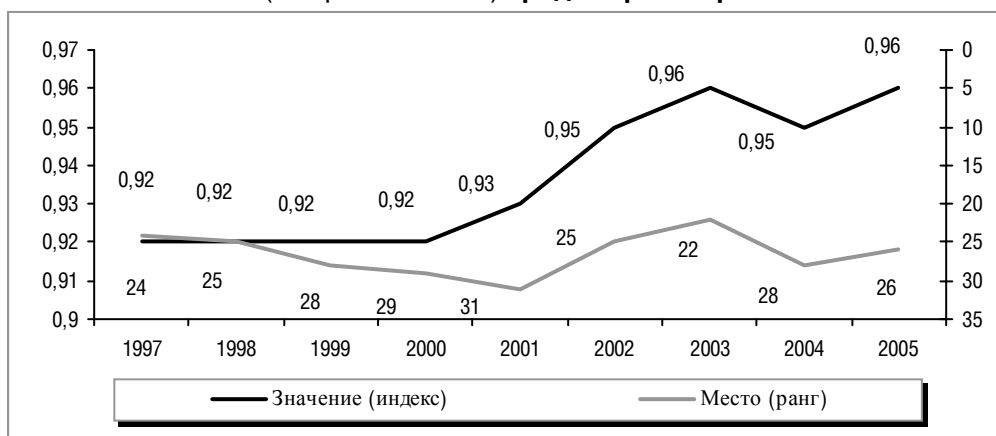


Таблица 3.1.1. **Рейтинг России по индексу глобальной конкурентоспособности и составляющих его показателей (2007 – 2008 гг.)**

Наименование блока показателей	Место РФ	Баллы РФ	Мах балл по странам мира / отклонение от него РФ
Институты	116	3,10	5,41 / -2,31
Инфраструктура	65	3,48	6,10 / -2,62
Макроэкономическая стабильность	37	5,35	4,78 / 0,57
Здоровье и начальное образование	60	5,51	6,00 / -0,49
<i>Высшее образование и профессиональная подготовка</i>	45	4,33	5,68 / -1,35
Эффективность рынка товаров и услуг	84	3,94	5,32 / -1,38
Эффективность рынка труда	33	4,70	5,71 / -1,01
Развитость финансового рынка	109	3,60	5,68 / -2,08
Технологическое развитие	72	3,03	5,43 / -2,4
Размер рынка	9	5,54	6,83 / -1,29
Конкурентоспособность компаний	88	3,70	5,60 / -1,9
Инновационный потенциал	57	3,31	5,77 / -2,46
Индекс глобальной конкурентоспособности	58	4,19	5,67 / -1,48
Источник: The Global Competitiveness Report 2007 – 2008. World Economic Forum, 2007 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.weforum.org			

предъявлять в дальнейшей перспективе процесс глобализации к уровню профессиональной подготовки выпускников учебных заведений.

Реформа российского образования началась в 2001 г., когда была принята «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года». Согласно этому документу, основной целью развития образования в России является повышение его качества, доступности и эффективности. Позже был принят ряд решений и правовых документов, направленных на дальнейшее реформирование системы образования.

Правительственная политика в сфере образования, с одной стороны, нацелена на скорейшее включение национальной образовательной системы в рыночную среду. На это направлены: 1) разработка и реализация новых либеральных экономических механизмов, включая нормативное подушевое финансирование; 2) переход на новую систему оплаты труда педагогических работников, ориентированную на результат; 3) оптимизация сети образовательных учреждений, от дошкольных до вузов, путем интеграции, ликвидации; 4) расширение платности образования за счет населения, бизнеса; 5) реструктуризация государственного сектора предоставления образовательных услуг путем изменения статуса учреждений и

введения новых организационно-правовых форм (государственные автономные некоммерческие организации – ГАНО, государственные муниципальные автономные некоммерческие организации – ГМАНО, автономные учреждения – АУ).

С другой стороны, реализуются или планируются меры, направленные на повышение открытости образования. Среди них такие, как: 1) введение единого государственного экзамена (ЕГЭ); 2) развитие двухуровневой системы высшего профессионального образования (бакалавриат и магистратура); 3) введение системы зачетных единиц (ECTS); 4) введение приложения к диплому о высшем профессиональном образовании, совместимого с общеевропейским приложением к диплому о высшем образовании (Diploma Supplement); 5) создание и обеспечение деятельности сопоставимой системы признания иностранных документов об образовании в РФ и российских документов в государствах – участниках Болонской декларации; 6) разработка сопоставимых методологий и критериев оценки качества образования; 7) содействие развитию академической мобильности студентов и преподавателей вузов.

На решение наболевших проблем в образовательной сфере направлен также приоритетный национальный проект «Образование», объявленный в сентябре 2005 г. Первоочередная его задача – «дать системе образования стимул к движению вперед, что жизненно важно для страны, которая ориентируется на инновационный путь развития». Для реализации данной задачи в проекте предусматривается два взаимодополняющих подхода: выявление возможных «точек роста» и внедрение новых управленческих механизмов, включая значительные изменения механизмов финансирования образовательных учреждений⁵.

Реализуемые в стране правительственные планы реформирования сферы образования имеют, по нашему мнению, два наиболее существенных недостатка. Во-первых, в недостаточной степени учтены позиции заинтересованных социальных групп, в связи с чем реформа образования является одной из наиболее острых дискуссионных проблем в российском обществе. Признавая объективную необходимость модернизации образовательного сектора, оппоненты правительственных планов выступают против необоснованного копирования западных моделей, а также против ускоренных темпов преобразований.

⁵ Данные официального сайта Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rost.ru/projects/education/ed1/ed11/aed11.shtml>

Во-вторых, принимаемые меры не решают коренных проблем функционирования образовательной системы, как сохраняющихся со времен планово-административной системы, так и «приобретенных» за период радикальной трансформации 1990-х гг. Отчетливо они проявляются на региональном уровне образования, значимость которого в условиях процессов децентрализации существенно возрастает.

Региональная система образования, являясь составной частью российской образовательной системы, объективно функционирует в рамках «правил игры», формулируемых и реализуемых на федеральном уровне. В Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 г. «формирование системы образования, обеспечивающей потребности экономики в квалифицированных специалистах, способной сохранять и повышать уровень образования населения», рассматривается в качестве одной из базовых основ повышения конкурентоспособности человеческого капитала и экономики региона в целом⁶.

Для удовлетворения образовательных запросов населения в области создана и функционирует сеть примерно из 1500 образовательных учреждений различного типа в соответствии с возрастом, интересами, способностями и возможностями личности. Индикаторами результативности функционирования системы образования могут служить показатели объема выпуска в образовательных учреждениях.

Выпуск в школах увеличивался вплоть до 2002 г., в последующем он пошел на спад, и в ближайшие 7 – 8 лет эта тенденция будет сохраняться. В наибольшей степени снижение объема выпуска затронуло ступень основной общеобразовательной школы, что является отражением неоправданного перекоса в системе профессионального образования в сторону подготовки кадров с высшим (часто – формально) образованием и параллельного снижения престижа рабочих специальностей. Однако с 2005 г. сокращение выпуска коснулось и средней (полной) школы в связи с постепенным вступлением в «выпускной» возраст детей из малочисленных когорт 1990-х гг. рождения (*рис. 3.1.3*).

⁶ Основные положения стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 года // Тенденции и проблемы развития региона: Научные труды: В 3 ч. Ч. 3: Становление и стратегия рыночной экономики. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – С. 522.

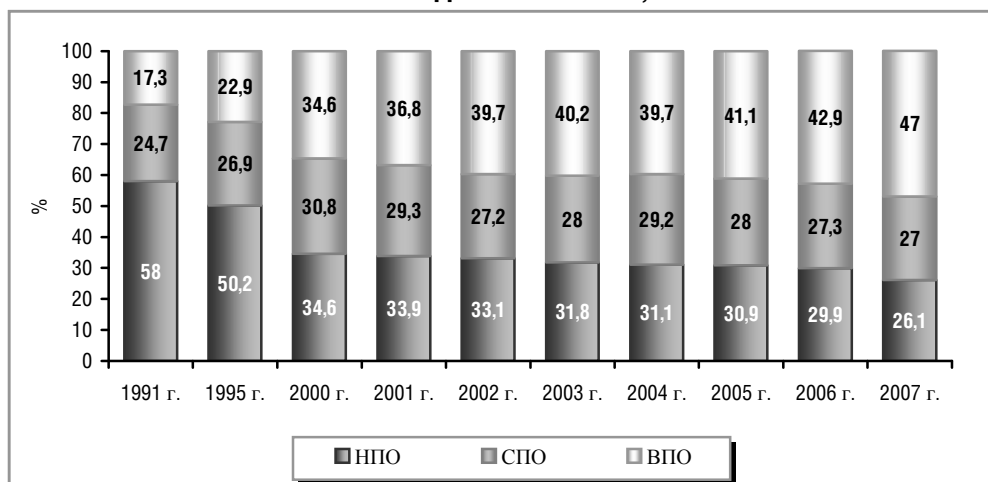
Рисунок 3.1.3. Динамика объема выпуска в общеобразовательных учреждениях Вологодской области



Подсистема профессионального образования региона в 1990-е – первой половине 2000-х гг. претерпевала значительные институциональные, структурные и качественные изменения. Они были обусловлены совокупностью социально-экономических, организационно-финансовых, демографических процессов, характерных для российского общества в данный период.

В постсоветский период в регионе, также как и в России в целом, принципиальным образом изменилось соотношение в структуре подготовки кадров по уровням профессионального образования. Если до середины 1990-х гг. в учреждения начального профессионального образования поступало большинство выпускников школ, а в вузы – их наименьшая часть, то спустя десятилетие ситуация изменилась коренным образом (рис. 3.1.4).

Рисунок 3.1.4. Структура приема в государственные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования Вологодской области, %



Это отразилось и на структуре выпуска рабочих и специалистов в системе профессионального образования. Если в 1991 г. специалисты с высшим образованием в общем объеме выпускников составляли явное меньшинство (13%), то к 2007 г. – самую значительную группу (40%). Доля подготовленных рабочих, напротив, сократилась с 63 до 33% (рис. 3.1.5).

Изменение структуры спроса на профессиональное образование различного уровня было обусловлено, в первую очередь, структурными изменениями в экономике в связи с ее резким переходом с планово-административных на рыночные принципы. Сфера высшего профессионального образования оказалась практически неподвластна региональным и местным органам управления, при том что их роль в регулировании социально-экономической жизни территорий резко возросла. А расширение сферы платного образования, при достаточной простоте лицензирования и контроля соответствующей деятельности, привело к неконтролируемому потоку подготовки специалистов с ориентацией на «сиюминутный» рынок, без увязки со стратегическими задачами развития территорий.

Как показывает структурный анализ, в объеме подготовки специалистов в региональной системе высшего профессионального образования России (в разрезе специальностей) в сравнении с аналогичным показателем развитых стран наблюдается «перекос» в сторону таких специальностей, как предпринимательство и право (табл. 3.1.2). По данным Департамента образования Вологодской области, в 2005 г. по различным экономическим и юридическим

Рисунок 3.1.5. Динамика объема выпуска в государственных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования Вологодской области, тыс. чел.

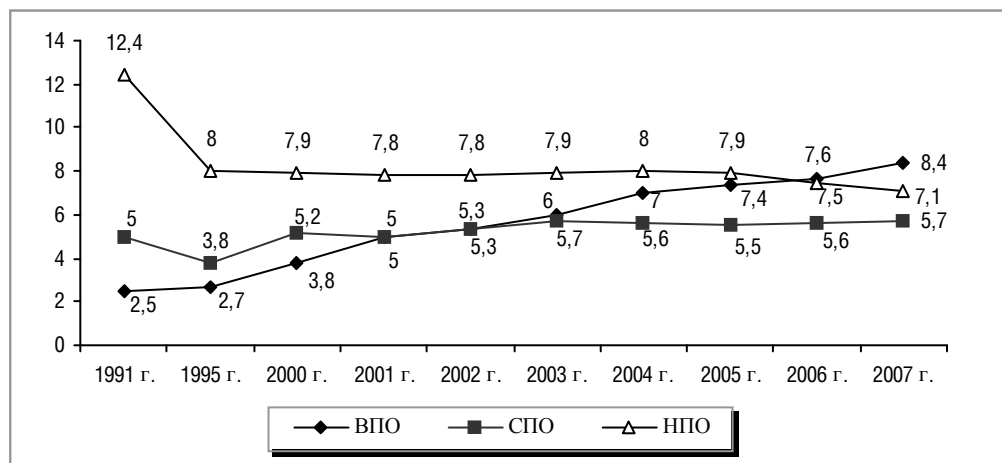


Таблица 3.1.2. Сравнительные характеристики структуры подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием в России и странах «Большой восьмерки»

Страна	Специальность					
	Инженерное дело, производство, строительство	Образование	Гуманитарные науки и искусство	Общественные науки, предпринимательство и право	Сельское хозяйство	Прочие*
Россия	20	8	5	45	4	18
США	5	11	13	36	1	34
Великобритания	8	10	15	31	1	35
Германия	17	8	10	23	2	40
Италия	15	9	13	34	2	27
Франция	16	7	12	40	-	25
Япония	19	7	16	25	2	31

*В число прочих специальностей включены: естественные науки, здравоохранение и социальное обеспечение, сфера услуг, неизвестные или неучтенные.
 Источник: Всемирный доклад по образованию. 2006 / Институт статистики ЮНЕСКО, 2006. – С. 138-145.

специальностям готовили студентов от 7 до 9 учреждений высшего профессионального образования. Сложившееся положение обусловлено как несформированностью системы социального заказа, так и фактическим отсутствием рычагов влияния на данный рынок у региональных органов власти.

Повышение объемов подготовки специалистов с высшим образованием в последнее десятилетие сопровождалось снижением общего качества обучения. Причиной может являться то, что высшее образование, все больше превращаясь в «конвейер» по подготовке дипломированных специалистов, ориентировано в большей степени на передачу студентам определенного объема знаний, в меньшей степени – на привитие навыков их пополнения и обновления. Это приводит к снижению когнитивного потенциала работников с высшим образованием, особенно в тех случаях, когда специфика труда на рабочем месте не требует достаточно высокой квалификации.

Формирование нелимитированного предложения некачественных образовательных услуг и ликвидация альтернативных издержек образования для студентов, как из-за непомерного развития заочного обучения, так и из-за снижения требований к студентам дневных отделений (что позволяет им совмещать учебу с работой), полностью деформируют рынок образовательных услуг.

Это, в свою очередь, ведет к деформациям на рынке труда, обесценивает профессиональное образование и уменьшает отдачу от него. Само по себе наличие диплома о высшем профессиональном

образовании перестало быть свидетельством уровня подготовки специалистов. Работодатели вынуждены или снижать общую оценку уровня квалификации всех нанимаемых молодых сотрудников, или нести существенные дополнительные издержки, связанные с низким качеством дипломов.

Как и качество профессионального образования, трудоустройство выпускников по специальности – один из самых актуальных вопросов на сегодняшний день. По словам ректора МГУ *В. Садовниченко*, руководители бизнес-структур часто заявляют, что вузы готовят слабых специалистов, вузы же утверждают, что специалистов они готовят отличных, проблема только в том, чтобы найти на них заказ⁷. Результаты опросов руководителей учреждений профессионального образования (включая деканов) и работодателей Вологодской области⁸ служат подтверждением высказывания ректора МГУ о разногласии между ними (табл. 3.1.3).

Пробелы в качестве образования возникают не в процессе получения профессионального образования, а закладываются еще на школьном уровне. Хорошую пищу для размышлений о состоянии когнитивного (знаниевого) потенциала дают результаты Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), замеры по которой проводились в 2000, 2003 и 2006 гг.⁹

Таблица 3.1.3. Оценка работодателями и руководителями учреждений профессионального образования (включая деканов) Вологодской области уровня подготовленности выпускников к профессиональной деятельности (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Выпускники					
	ПУ, лица		Техникума, колледжа		Вуза	
	работодатели	руководители	работодатели	руководители	работодатели	руководители
Высокий	3,5	4,2	1,4	5,9	1,3	13,8
Достаточно высокий	17,5	62,5	24,6	58,8	35,9	62,1
Средний	59,6	33,3	69,6	35,3	53,8	24,1
Низкий	19,3	0,0	4,3	0,0	9,0	0,0

Источник: Данные экспертных опросов руководителей учреждений профессионального образования и предприятий (организаций) Вологодской области, 2007 г.

⁷ Булгакова Н. Кто в ответе за студента? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // http://www.poisknews.ru/2007/01/26/kto_v_otvete_za_studenta.html

⁸ Во втором квартале 2007 г. было проведено анкетирование среди руководителей организаций и предприятий Вологодской области разных секторов экономики. В опросе приняли участие 96 руководителей.

⁹ В ее основе лежит тестирование 15-летних подростков, проводимое раз в три года с целью проверки умения применять полученные в школе знания в реальной жизни. Тесты делятся на три группы: проверка математической, естественнонаучной грамотности и грамотности чтения (умение найти в тексте нужную информацию, выделить главное, сделать выводы, заключение и т. д.). Ответы оцениваются по 1000-балльной шкале.

В исследовании PISA-2006 приняли участие более чем 400 тыс. учащихся из 57 стран мира¹⁰, 30 из которых – члены ОЭСР. Выборка российских учащихся 15-летнего возраста включала 6 154 обучающихся из 210 образовательных учреждений 45 регионов. В нее вошли учащиеся основной и средней школы, а также 15-летние учащиеся и студенты образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования.

Приоритетной областью исследования PISA в 2006 г. была естественнонаучная грамотность. Оценка математической грамотности и грамотности чтения проводилась с целью выявления тенденций в изменении их состояния за прошедшие годы (для чтения – с 2000 г., для математики – с 2003 г.).

По всем направлениям исследования результаты российских учащихся статистически значимо ниже, чем результаты по странам ОЭСР или средние международные результаты (табл. 3.1.4). Рейтинг российских учащихся – в четвертом десятке по всем позициям.

По сравнению с результатами предыдущих циклов исследования не произошло существенных изменений в математической грамотности (29 – 31 место в 2003 г.); стали ниже, чем в 2000 и 2003 гг., результаты грамотности чтения (27 – 29 место в 2000 г., 32 – 34 – в 2003 г.).

По результатам оценки сформированности естественнонаучной грамотности большинство российских учащихся (около 60%) продемонстрировали овладение основными умениями (2 и 3 уровни по международной шкале), необходимыми для решения простых ес-

Таблица 3.1.4. Некоторые результаты Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA)

Грамотность чтения			Математическая грамотность			Естественнонаучная грамотность		
2000 г.	2003 г.	2006 г.	2000 г.	2003 г.	2006 г.	2000 г.	2003 г.	2006 г.
<i>Количество баллов в России (max=1000)</i>								
462	442	440	478	468	476	460	489	479
<i>Место России (2000 г. – из 32 стран; 2003 г. – из 41 страны; 2006 г. – из 57 стран)</i>								
27-29	32-34	39	21-25	29-31	33-34	26-29	24	35
<i>Количество баллов по странам ОЭСР (в среднем)</i>								
500	494	н.д.	500	500	н.д.	500	500	н.д.
Источники: Knowledge and Skills for Life: First results from the OECD Programme for International Student Assessment. – OECD, 2001. – P. 264; Learning for Tomorrow's World: First results from PISA 2003. – OECD, 2004. – P. 356, 444, 448.								

¹⁰ В исследовании PISA-2006 не принимали участия учащиеся из Китая и Индии, а также из таких постсоветских русскоязычных стран, как Украина, Беларусь и Казахстан.

тественнонаучных проблем. Повышенный уровень естественнонаучной грамотности продемонстрировали 15% учащихся. Высокий уровень овладения естествознанием (5 и 6 уровни) – 4%. При этом достаточно большая доля российских учащихся (22%) не овладела базовым уровнем. Это означает, что по окончании основной школы они получили ограниченный запас естественнонаучных знаний, которые могут применять только в знакомых ситуациях, давать в основном очевидные объяснения, опираясь на имеющиеся данные.

Сравнение результатов России и других стран явно показывает отличие приоритетов отечественного общего образования от приоритетов, характерных для многих стран. В настоящее время, обеспечивая учащихся значительным багажом предметных знаний, российская система обучения не способствует развитию у них умения выходить за пределы учебных ситуаций, в которых формируются эти знания. Традиционно сильные стороны российского школьного естественнонаучного образования, в значительной степени направленного на формирование основ наук (физики, химии, биологии и физической географии), не могли проявиться в данном исследовании, поскольку оно было направлено на реализацию других задач, в большей степени ориентированных на требования современного информационного общества¹¹.

Результаты измерений по программе PISA служат поводом для принятия решений о корректировке подходов к обучению, существующих в школах, в сторону развития навыков по применению знаний в конкретных жизненных ситуациях. Усиление этого компонента, на наш взгляд, является одной из первоочередных задач и для региональной системы образования.

Недостатки в качестве базового образования усиливаются на профессиональной образовательной ступени прежде всего вследствие увеличения напряженности в работе преподавательского состава. Так, в государственных вузах численность профессорско-преподавательского состава выросла за 1997/98 – 2007/08 уч. гг. с 1 666 до 2 355 чел., или на 41%, в то время как количество студентов увеличилось более чем в два раза. В негосударственных вузах численность профессорско-преподавательского состава выросла с 269 до 281 чел., или на 4%, тогда как студентов стало больше в 5,6 раза¹².

¹¹ Центр оценки качества образования ИСМО РАО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://centeroko.ru/pisa06/pisa06_res.htm

¹² Образование в Вологодской области в 1997 – 2007 годах: Стат. сб. – Вологда, 2008.

Обеспечение высокого качества образования, безусловно, зависит от уровня его инвестирования, а также соответствия этого уровня потребностям развития сферы. Однако уровень финансирования и отставание российской системы образования от аналогов в ведущих державах мира не позволяют рассчитывать на эффективное решение данных проблем ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

По доле государственных расходов на образование в общем объеме госрасходов в 2006 г. Россия находилась (с показателем 3,6% от ВВП) на 109 месте в мире¹³. Объем государственных расходов на образование в расчете на одного жителя России был ниже соответствующего показателя США в 7,3 раза, Франции – в 5,2 раза, Германии – в 4,4 раза, Великобритании – в 4,2 раза¹⁴. Важным представляется увеличение инвестиций в модернизацию образования за счет части дополнительных бюджетных доходов, образующихся сейчас вследствие благоприятной конъюнктуры на сырьевых рынках.

По объему расходов в расчете на одного учащегося/студента Россия существенно уступает развитым странам мира: США – в 6,8 раза, Японии – в 4,6 раза, Италии, Франции, Германии – в 4,4 раза, Великобритании – в 4,1 раза (табл. 3.1.5). Отставание по дошкольному образованию составляет от 1,5 до 3,7 раза; по начальному, вторичному послесреднему и нетретичному – от 2,5 до 6,5 раза, по третичному образованию – от 3 до 8,8 раза.

Таблица 3.1.5. Расходы на образование в странах «Большой восьмерки»* (в расчете на одного учащегося/студента, по паритету покупательной способности; 2004 г.; в долл. США)

Страна	Дошкольное образование (от 3-х лет)	Начальное образование	Вторичное образование	Послесреднее нетретичное образование	Третичное образование (включая затраты на исследования и разработки)	Все уровни (кроме дошкольного образования)
США	7 896	8 805	9 938	н.д.	22 476	12 092
Италия **	5 971	7 390	7 843	н.д.	7 723	7 723
Япония	3 945	6 551	7 615		12 193	8 148
Франция	4 938	5 082	8 737	4 081	10 668	7 880
Германия	5 489	4 948	7 576	10 573	12 255	7 802
Великобритания	7 924	5 941	7 090		11 484	7 270
Россия **	н.д.	1 615			2 562	1 775

*Отсутствуют данные по Канаде.
**Без учета негосударственных учебных заведений.
Источник: OECD Education at a glance 2007.

¹³ Human Development Report. 2007/2008. – P. 265-268.

¹⁴ Рассчитано по: О развитии человека за 2003 год: Доклад. – Минск: Юнипак, 2003. – С. 237-238; О развитии человека: Доклад. 2004. – С. 194-195.

Таблица 3.1.6. Динамика расходов консолидированного бюджета Вологодской области на образование

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Расходы в текущих ценах, млн. руб.	2 431,2	2 823,2	3 861,3	4 692,1	5 873,1	8 001,9	8 366
В % к 2000 г., в сопоставимой оценке	100	100,6	121,8	130,9	147,7	139,6	146,0
Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2006: Стат. сб. – Вологда, 2007.							

Доля расходов на учебные заведения в региональном консолидированном бюджете Вологодской области составляла в 2006 г. 26%. В сопоставимой оценке сумма денежных отчислений на нужды учебных заведений области по сравнению с 2000 г. выросла в 1,5 раза (в 1,6 раза в расчете на 1 учащегося) (табл. 3.1.6). По объему расходов консолидированного бюджета на образование (в расчете на 1 жителя по паритету покупательной способности) Вологодская область переместилась с 1 места в 2000 г. на 6 место в 2006 г. среди регионов Северо-Западного федерального округа.

Хотя финансирование и увеличивается, состояние материально-технической базы учреждений образования остается сложным. Так, степень износа имеющихся в распоряжении образовательных учреждений региона основных фондов в 2007 г. составляла 37% (в 2000 г. – 35%). По данным экспертного опроса руководителей образовательных учреждений области¹⁵, проведенного ВНКЦ в 2007 г., сохраняется низкий уровень обеспеченности сферы образования финансовыми средствами на развитие учебных заведений, несмотря на постепенное увеличение их материально-технической базы (до 34% от потребности по сравнению с 30% в 2002 г.). Руководители считают, что образовательные учреждения в среднем обеспечены на 53% от необходимого уровня мебелью и инвентарем и лишь на 19% – научным оборудованием и приборами.

Экономический рост, начавшийся после 1999 г., обусловил повышение реальных денежных доходов населения, в том числе оплаты труда работников, занятых в сфере образования. Если в 1999 г. средний ее размер не достигал даже уровня прожиточного минимума, то к 2006 г. превысил его на 47%. В то же время уровень заработной платы в образовании составляет лишь 61% средней заработной платы по отраслям экономики региона в целом, и эта ситуация существенно не меняется (табл. 3.1.7).

¹⁵ Данные опроса руководителей учреждений образования Вологодской области, N=124.

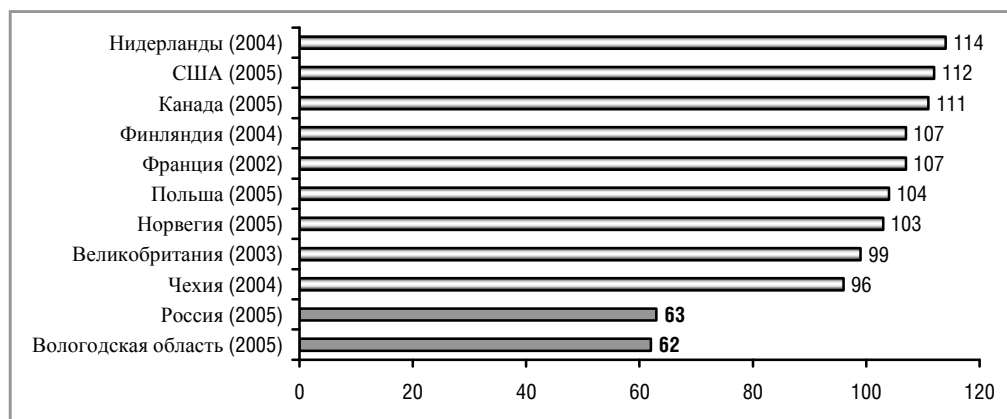
Важным условием модернизации образования является приближение оплаты труда в отрасли образования к среднему уровню по экономике в целом подобно тому, как это сделано в развитых странах мира (рис. 3.1.6).

Образование сегодня рассматривается молодежью не как возможность приобретения знаний и навыков, развиваемых затем в профессиональной деятельности, а в большей степени как способ получения диплома, дающего преимущество в стартовых условиях при поиске более или менее престижной и оплачиваемой работы. При таком подходе требования к качеству образования отходят на второй план, уступая самому факту наличия определенного «уровня образования». Нарушается преемственность в развитии профессиональных знаний и навыков.

Таблица 3.1.7. **Зарботная плата работников сферы образования Вологодской области**

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Среднемесячная заработная плата в сфере образования, руб.	1 007	1 509	2 025	2 892	3 353	4 076	5 431	6 473
Отношение к среднемесячной заработной плате по экономике области в целом, %	60,2	58,9	57,7	64,3	61,0	58,5	61,5	60,7
Отношение к прожиточному минимуму, раз	0,92	1,29	1,44	1,45	1,52	1,65	1,78	1,87

Рисунок 3.1.6. **Отношение средней заработной платы в сфере образования к уровню средней зарплаты по экономике в целом в некоторых странах мира, РФ и Вологодской области, %**



Рассчитано по: LABORSTA Internet. [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://laborsta.ilo.org> Раздел: Yearly data of Total and Economically active population, Employment, Unemployment, Hours of Work, Wages, Labour Cost, Consumer Price Indices, Occupational Injuries, Strikes and Lockouts: 1969 – 2005.

Данные по Норвегии: Lønnsstatistikk 2005 • Wage Statistics 2005. Statistisk sentralbyrå • Statistics Norway. – Oslo-Kongsvinger, 2006. – P. 115-122 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.ssb.no/emner/06/05/nos_lonn/nos_d362/nos_d362.pdf

Данные по США: Income, Earnings and Poverty. Data From the 2005 American Community Survey. – U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2006. – P. 11.

Увеличение спроса на высшее образование в России проявляется наравне с развитыми странами, но процесс массовизации не способствует усилению эффективности кадрового потенциала. Выявлена тенденция роста доли выпускников вузов, которые после их окончания работают не по полученной специальности. Так, в России среди выпускников 1993 – 1996 гг. не по специальности работали на своей первой работе 36%; среди выпускников 1997 – 2000 гг. – 42%, среди выпускников 2001 – 2004 гг. – 56 %¹⁶. Доля трудоустроившихся по специальности выпускников вузов Вологодской области, по мнению руководителей учреждений ВПО¹⁷, составила в 2002 г. 72%, в 2006 г. – 68%. Согласно результатам исследования профессиональных ориентаций студентов вузов г. Вологды¹⁸, только 65% студентов, еще находясь в стенах учебного заведения, собираются работать по своей специальности после получения диплома. В основном это студенты строительных, экономических и юридических специальностей (от 64 до 100%). Более того, в процессе учебы в вузе происходит снижение доли тех, кто ориентирован на работу по избранной специальности, – с 69% на первом курсе до 52% – на последнем. Всего же среди опрошенных в 2007 г. жителей области более половины (54%) не работало по своей специальности, в т. ч. 50% молодых людей.

Сегодня конкурентоспособность стран зависит не только от деятельности традиционных образовательных институтов, но и от возможности постоянно повышать качество навыков, используемых в экономике. Поэтому люди, получившие профессиональное образование и желающие повысить уровень своих навыков или получить новые, являются ключевым ресурсом экономики. Обучение человека в течение всей жизни становится необходимым и все более значимым элементом современных образовательных систем.

Необходимость в воспроизводстве знаний на протяжении деятельности человека возникает в связи с процессами модернизации, совершенствования технологий производства и т. п. По данным

¹⁶ Шишкин С.В. Социальная дифференциация высшего образования – М: Независимый институт социальной политики, 2005. – С. 13.

¹⁷ Опрос был проведен ВНКЦ ЦЭМИ РАН в мае – июне 2007 г. в Вологодской области. Были проанализированы мнения 70 руководителей (включая деканов) учреждений профессионального образования: ВГПУ, ВоГТУ, ВГМХА и ЧГУ. Среди учреждений профессионального образования, руководители которых участвовали в опросе, 34,3% составляют учреждения НПО, 24,3% – СПО, 29 % – учреждения ВПО.

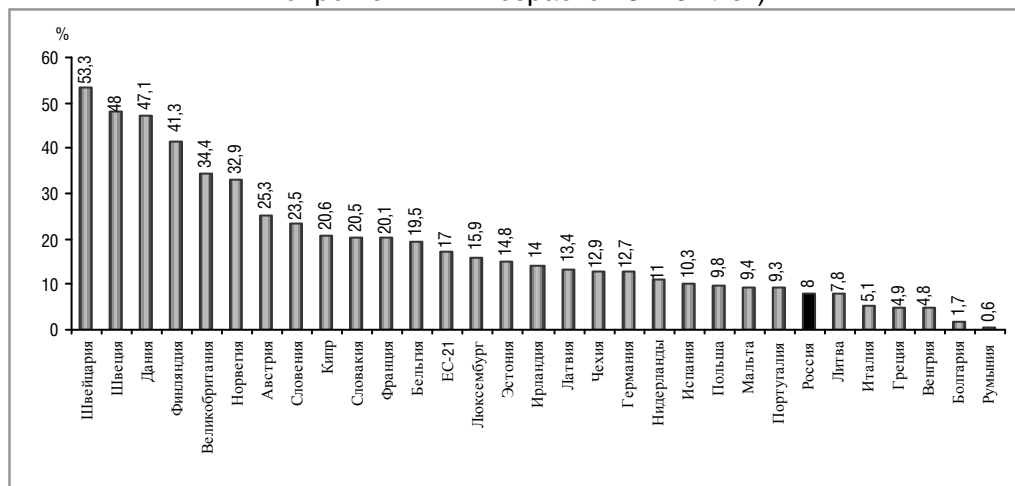
¹⁸ Опрос был проведен в декабре 2006 – I квартале 2007 г. Объем выборки – 579 респондентов. Выборка целенаправленная, квотная. Репрезентативность выборки обеспечивается соблюдением пропорций между студентами дневных отделений, которые обучаются по тем или иным специальностям в государственных вузах г. Вологды и в филиалах иногородних вузов, находящихся на территории г. Вологды. Ошибка выборки не должна превышать 5%.

ГУ-ВШЭ, в настоящее время более 70% руководителей российских предприятий полагают, что потребность в переобучении (переквалификации) их работников сохранится в ближайшие годы на достаточно высоком уровне¹⁹.

Несмотря на то, что развитие непрерывного образования было декларировано как один из пяти приоритетов развития образования, прогресс в этой области неудовлетворителен. Россия значительно уступает большинству европейских стран и по участию населения в непрерывном образовании, и по активности самообразования (рис. 3.1.7 – 3.1.8). При этом, как следует из данных обследования внутрифирменной подготовки, одной из причин такого положения является не только низкая активность государства в этой области, но и низкая (по сравнению с другими странами) активность бизнеса в обучении кадров.

Опрос Фонда «Общественное мнение» показал, что в 2004 г. более 60% населения России за три предшествующих периода повышало свою квалификацию (примерно столько же – в Северо-Западном федеральном округе)²⁰. По данным ВНКЦ ЦЭМИ РАН, курсы повышения квалификации прошло к 2003 г. более половины работников учреждений сферы образования и здравоохранения Вологодской области (из них 26% работников учреждений образования и 19% – здравоохранения сделали это «менее 5 лет назад»; табл. 3.1.8). Большой части занятых в сельском хозяйстве, промыш-

Рисунок 3.1.7. Участие населения стран мира в дополнительном образовании в течение последних 12 месяцев (в % от числа опрошенных в возрасте 25 – 64 лет)

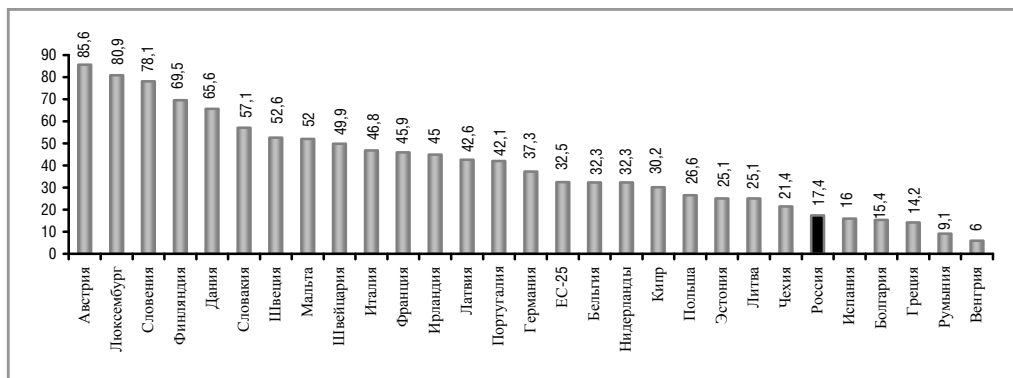


Источники: Евростат (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, тема Lifelong learning) и Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ. Данные по европейским странам – 2005 г., по России – 2006 г.

¹⁹ Мониторинг экономики образования: Информ. бюллетень. – 2006. – №1 (19). – С. 39.

²⁰ Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.fom.ru>

Рисунок 3.1.8. Участие населения стран мира в самообразовании в течение последних 12 месяцев (в % от числа опрошенных в возрасте 25 – 64 лет)



Источники: Евростат (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, тема Lifelong learning) и Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ. Данные по европейским странам – 2005 г., по России – 2006 г., по Норвегии и Великобритании – отсутствуют.

Таблица 3.1.8. Проходили ли Вы курсы по повышению квалификации или переподготовке? (в % от числа опрошенных)

Прохождение курсов	Сельское хозяйство	Промышленность	Торговля и сфера обслуживания	Образование	Здравоохранение
Менее года назад	17,4	10,0	10,8	19,2	12,8
Менее двух лет назад	13,0	14,4	11,1	10,8	14,9
Менее 5 лет назад	6,5	10,3	9,9	25,8	19,1
Не проходил(а)	56,5	62,2	64,3	42,5	48,9

Источник: данные мониторинга общественного мнения в Вологодской области, 2005 г. (N=1500).

ленности, торговле и сфере обслуживания не приходилось учиться на курсах. Таким образом, функционирование системы подготовки и повышения квалификации кадров отстает от реальных потребностей регионального сектора экономики и не способствует развитию кадрового потенциала.

Очень показателен и следующий факт: хотя 66% выпускников Вологодской области работали не по специальности, только 10% из них низко оценивали степень соответствия своей квалификации требованиям рабочих мест. С одной стороны, это может являться следствием не критичного отношения выпускников к уровню своей квалификации, а с другой – невысоких требований, предъявляемых к работникам в процессе трудовой деятельности. В этом случае, на наш взгляд, стоит говорить о существующем «перепроизводстве» в области специалистов с высшим образованием и целесообразности рассмотрения вопроса о «реструктуризации» в этом секторе, направленной на подготовку большего объема специалистов со средним образованием.

В связи с процессами модернизации, совершенствования технологий возникает необходимость в воспроизводстве знаний и умений работников в течение трудовой жизни. Однако, как показывают данные опросов, большинство трудящихся области не повышают уровень своего образования и квалификации ни в форме второго высшего образования (65%), ни путем прохождения курсов переподготовки и повышения квалификации (54%)²¹. Имели такой опыт, но «более пяти лет назад», соответственно 5 и 11% работников. «Недавно» и «относительно непродолжительное время назад» получали второе высшее образование и проходили курсы переподготовки/повышения квалификации соответственно 12 и 29% трудящихся.

Согласно данным специализированного анкетного опроса, проведенного ВНКЦ ЦЭМИ РАН, в 2008 г. почти половине предприятий (48%) была нужна помощь в организации повышения квалификации их сотрудников. В такой ситуации важным становится проведение образовательных мероприятий (учебные курсы, семинары, мастер-классы) и создание специальных структур (научно-образовательные центры, корпоративные университеты и др.) для подготовки и переподготовки высококвалифицированных кадров под конкретные производства. Наибольшую потребность предприятия испытывают в повышении квалификации сотрудников технологических служб – 83%, управленческих кадров – 66%, специалистов по информационным технологиям – 50% и др. (табл. 3.1.9).

Таблица 3.1.9. Потребность предприятий Вологодской области в повышении квалификации сотрудников *, %

№ п/п	Службы	2006 г.	2007 г.	2008 г.
1.	Технологические	59,5	62,4	82,9
2.	Управленческие	59,5	63,0	65,9
2а.	- высшее звено	49,5	56,5	53,7
2б.	- среднее звено	69,4	69,4	78,0
3.	Информационных технологий	45,9	43,5	50,0
4.	Экологические	20,7	25,9	45,1
5.	Кадровые	36,0	43,5	42,7
6.	Социальные	9,9	16,5	24,4
7.	Конструкторские	33,3	30,6	-
8.	Другие	6,3	1,2	2,4

*Руководители предприятий могли отметить несколько служб.

²¹ Данные мониторинга общественного мнения в Вологодской области, 2007 г. (N=1500).

Проблемы, отмеченные в сфере профессионального образования, не являются отличительной особенностью только Вологодского региона. Так, эксперты ООН отмечают несоответствие между масштабами третичного образования в России и уровнем ее экономического развития, что объясняется преимущественно изъянами системы образования, а не рынка труда. Существующие сегодня формальные показатели распространения третичного образования во многом не соответствуют фактическому положению дел. Большинство средних профессиональных учебных заведений, даже если они переименовались в колледжи, предоставляют, по сути, образование не третичного уровня, а только верхнего вторичного. Точно так же и многие вузы, несмотря на переименование в академии и университеты, являются в лучшем случае колледжами²².

В целом основные проблемы образовательной системы (как на федеральном, так и на региональном уровнях), на наш взгляд, можно классифицировать следующим образом: низкая конкурентность общего качества образования и способности оперирования знаниями; формальный подход к образованию; отсутствие четкой увязки между стратегиями и планами социально-экономического развития и планами функционирования образовательного сектора; недостаточное финансирование, создающее заведомо неконкурентные условия для развития отрасли; несбалансированность компетенций и функций уровней управления образованием (федеральный и региональный), с одной стороны, и практики социально-экономического развития – с другой.

Таким образом, для успешного развития сферы образования необходима реализация мер, направленных на формирование благоприятной среды, обеспечивающей реализацию гражданами конституционных прав на образование, а также глобальную конкурентоспособность образовательного комплекса. Наиболее полное ее достижение возможно на основе комплексного подхода, включающего все уровни образовательной системы.

В современных условиях одним из главных ресурсов повышения конкурентоспособности экономики представляется усиление взаимосвязи между системой профессионального образования и народнохозяйственным комплексом. Возможности повышения результативности деятельности системы образования и подготовки кадров заключаются, на наш взгляд, в следующем.

²² О развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год: Доклад. – М.: Весь мир, 2004. – С. 92.

1. Повышение взаимосвязи сектора образования с народнохозяйственным комплексом. Планирование развития образовательного комплекса целесообразно строить, исходя из перспектив и приоритетных направлений социально-экономического развития, утверждаемых в виде среднесрочных и долгосрочных программ (на 5, 10, 15, 25 лет). Речь идет о межсекторальном подходе, основанном на объединении усилий органов управления образованием, институтов экономического управления, хозяйствующих субъектов, общественных организаций – как на региональном, так и на муниципальном уровне. Необходима регулярная инвентаризация перечня профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка кадров, и объемов подготовки, формирование на этой основе механизмов социального заказа региональной системе образования и соответствующая оценка ее эффективности.

2. Устранение дисбаланса между повышением экономической самостоятельности регионов и ограниченными возможностями влияния на объемы и структуру подготовки специалистов региональных властей (в том числе в созданных в 2000 г. федеральных округах РФ). С учетом этого модернизация сферы образования в условиях глобализации должна идти в направлении создания регионального образовательного комплекса, активно взаимодействующими элементами которого являются образовательные учреждения, органы управления образованием и организации, предприятия сектора экономики.

3. Разработка нормативно-правового обеспечения интегральными процессами, целью которого станет перераспределение функций управления между федеральным, региональным и отраслевым уровнями по вопросам подготовки кадров, внедрения инноваций в процесс обучения, оптимизации сети учреждений образования в рамках бюджетных ограничений и т. д.

4. Проблема улучшения качества образования не может быть решена без увеличения бюджетных расходов на отрасль до 5,5% ВВП и 4,9 тыс. долл. по паритету покупательной способности на душу населения (средние показатели по странам мира)²³, повышения заработной платы работникам учебных заведений до уровня не ниже среднего по экономике. В плане развития материально-технической базы образовательного комплекса необходимо оборудование помещений предметами длительного пользования и инвентарем согласно официальным требованиям и нормам.

²³ Агранович М.Л. Российское образование в контексте международных показателей. 2004: Сопоставимый доклад. – М., 2005.

5. Эффективным направлением обновления содержания образования в рамках его соответствия потребностям рынка труда и национальной экономики является развитие механизмов размещения государственного и социального заказа на подготовку специалистов на конкурсной основе и формирование системы непрерывного образования на основе повышения квалификации и обязательной аттестации работника с периодичностью один раз в пять лет.

Для того чтобы образование стало по-настоящему динамично развивающимся и результативным, необходимо сделать его политическим приоритетом, а цели и содержание его деятельности, характеристики конечного продукта должны задаваться самими потребителями – обществом (включая его различные страты, группы и сообщества), бизнесом и государством. Однако это невозможно без активнейшего участия институтов гражданского общества в выработке и реализации образовательной политики, а также контроле за ее эффективностью.

Как национальная образовательная политика, так и региональная должны быть выражением общественного договора между всеми субъектами образования – его заказчиками, исполнителями и потребителями. Именно такая политика создаст условия для решения наболевших проблем, станет гарантией того, что образование будет силой, консолидирующей общество, сделает экономику страны и ее регионов конкурентоспособной в условиях современных и будущих глобальных вызовов.

3.2. Формирование региональной инновационной системы *

Современная экономика становится все более глобальной. При этом в ней продолжают стремительно развиваться два разнонаправленных процесса: с одной стороны, наблюдается увеличение конкуренции и дифференциации во всех сферах и на всех уровнях национальных экономик, с другой – нарастание процессов интеграции, кооперации и консолидации в самых разных сферах деятельности. Данные обстоятельства можно связать с основополагающей тенденцией наступившего тысячелетия – переходом от индустриального к постиндустриальному обществу и инновационно-ориентированной «экономике знаний»²⁴. Возрастание влияния науки и технологии на экономическое развитие отчетливо проявилось уже

²⁴ Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия – 2050: стратегия инновационного прорыва. – М.: Экономика, 2005. – С. 13.

* В подготовке п. 3.2 использованы материалы сотрудников ВНКЦ ЦЭМИ РАН н.с. к.э.н. С.В. Тереховой и м.н.с. И.А. Кондакова.

во второй половине XX века. Однако в эпоху индустриального развития общества инновации рассматривались преимущественно как фактор технологического развития. В постиндустриальном обществе они находят самое широкое применение не только в технологической сфере, но и образовании, индустрии услуг, обеспечении жизнедеятельности и т. д.²⁵

Каждая историческая эпоха связана с технологическим обновлением. В XIX веке были созданы паровые машины, давшие начало индустриальному производству; XX век характеризовался широкой электрификацией. В XXI веке ожидаются прорывы в нано- и биотехнологиях, химии, медицине, энергетике, информационно-телекоммуникационных технологиях и ряде других направлений. По оценкам ведущих российских ученых, объем продаж наукоемкой продукции на мировом рынке, достигший к концу XX века одного триллиона долларов, продолжает интенсивно расти. При этом прогнозируется, что в ближайшие десять лет его емкость достигнет 3,5 – 4 трлн. долл.²⁶ Данные факты объясняют, почему большинство стран мира, прежде всего западных, прилагают максимум усилий для укрепления своего научно-технического потенциала²⁷, участия в международном технологическом обмене, ускорения темпов научно-технического развития, расширения инвестиций в наукоемкие технологии.

Обратная ситуация наблюдается в развитых странах, где доля высокотехнологичной продукции, включающей продукцию авиакосмической промышленности, компьютеры, средства автоматизации управленческого труда, электронику, инструменты, измерительные приборы, фармацевтические продукты, электрооборудование и продукцию военного назначения, в суммарном экспорте составляет: в США – 26,1%, Японии – 20%, Финляндии – 18% (табл. 3.2.1).

²⁵ Иванов В.В. Инновационное развитие локальных территорий. – М.: Абелия, 2005. – С. 4.

²⁶ Иванов В.В. Национальные инновационные системы: теория и практика формирования. – М., 2004. – С. 4.

²⁷ Например, Конгресс США законодательно возлагает на федеральное правительство особую функцию широкомасштабного финансирования науки и техники не только для военных целей, но и для сугубо гражданских отраслей промышленности на основных направлениях НТП, обязывая корпорации федеральных подрядчиков создавать новые образцы, технологии и доводить их до промышленного использования и внедрения на внутреннем рынке. Закон, утверждающий государственную научно-техническую программу, по своей юридической силе уступает лишь Конституции США. Президент США раз в два года представляет Конгрессу сводный доклад о выполнении этих программ по всем федеральным ведомствам, о размере израсходованных средств и о государственных планах дальнейшей реализации программ. Невыполнение договоров на поставку товаров, услуг и НИОКР наказывается в административном или уголовном порядке (по материалам: Чуклинов С. Оборонно-промышленный комплекс: меры модернизации // Экономист. – 2006. – №10. – С. 20-21).

Таблица 3.2.1. **Международная торговля технологиями**, млрд. долл. США

Страна	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
<i>Экспорт технологий</i>							
Великобритания	16,75	17,89	16,33	18,02	19,67	23,69	28,19
Германия	13,42	12,95	13,58	14,58	16,49	22,83	25,33
Италия	3,03	3,37	2,81	2,68	2,98	3,11	3,86
Канада	1,88	1,99	2,62	2,07	1,42
Россия	0,04	0,07	0,20	0,24	0,21	0,24	0,38
США	35,63	39,67	43,23	40,69	44,49	48,14	52,64
Франция	2,59	2,76	2,74	3,19	3,62	5,19	...
Япония	6,99	8,44	9,82	10,26	11,06	13,04	...
<i>Импорт технологий</i>							
Великобритания	9,52	9,28	8,34	8,59	8,55	10,21	12,11
Германия	16,22	17,21	18,22	21,03	21,75	23,28	25,40
Италия	3,61	4,24	3,51	3,44	2,99	3,79	4,07
Канада	1,17	1,36	1,28	1,05	0,92
Россия	0,06	0,35	0,18	0,39	0,57	0,67	0,82
США	11,24	13,11	16,47	16,54	19,34	19,39	23,90
Франция	3,12	3,17	2,64	2,69	2,80	3,23	...
Япония	3,29	3,60	4,11	4,51	4,32	4,86	...
Источник: «Группа восьми» в цифрах. 2006: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 92.							

Россия стремительно теряет свои позиции в этой сфере (табл. 3.2.2), причиной чему является, с одной стороны, постепенная утрата научно-технического потенциала, с другой – низкая степень востребованности интеллектуального ресурса из-за сложившейся конъюнктуры, характеризующейся «наркотической зависимостью» всей социально-экономической системы страны от экспорта сырья и продукции первого передела.

Число патентных заявок на изобретения в расчете на 100 тыс. чел. населения в 2002 г. в США составляло 132 ед., Германии – 377, Финляндии – 4839, а в России в 2006 г. – 28 ед.²⁸

Причины такой ситуации, по мнению академика РАН *Д.С. Львова*, кроются в том, что «наукоемкий сектор промышленности за годы реформ ускоренно «выдавливался» ресурсо- и капиталоемким топливно-сырьевым сектором»²⁹. С данной точкой зрения согласен *А.Е. Варшавский*: «К началу 2000 г. накопленный потенциал разработок во многом израсходован, продолжает усиливаться разрыв между поколениями из-за нарушения преемственности научных и практи-

²⁸ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. / Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/B06_39/IssWWW.exe/Stg/02-01.htm; http://www.gks.ru/bgd/regl/B06_39/IssWWW.exe/Stg/12-05.htm.

²⁹ Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – С. 416.

Таблица 3.2.2. Доля высокотехнологичной продукции
в суммарном экспорте, %

Страна	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Великобритания	27,35	28,9	29,8	28,64	24,43	22,8	22,14	26,48
США	30,08	29,95	28,71	27,99	27,00	26,82	26,15	26,13
Япония	25,13	26,99	24,73	23,09	22,75	22,37	21,15	20,04
Финляндия	20,69	23,48	21,14	20,9	20,58	17,77	21,34	18,12
Франция	23,96	25,47	25,6	21,88	20,74	20,07	19,07	17,88
Германия	14,19	16,08	15,8	15,15	14,76	15,36	14,79	14,06
Швеция	17,83	18,71	14,23	13,71	13,12	14,14	14,23	13,39
Канада	10,03	11,94	10,36	9,08	8,59	8,16	8,34	8,51
Италия	7,51	8,53	8,58	8,21	7,1	7,08	6,94	6,35
Россия	19*				3,99	1,89	1,52	1,53

* Данные 1997 г.
Источник: Электронный ресурс: Официальный сайт EUROSTAT. – Режим доступа:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136250,0_45572558&_dad=portal&_schema=PORTAL

ческих знаний»³⁰. *В.В. Иванов* в работе, посвященной вопросам теории и практики формирования национальных инновационных систем, еще более категоричен: «Проводимые в России в 90-е годы реформы не привели к формированию современной экономики, базирующейся на повышении использования интеллектуального потенциала нации. Более того, в стране резко сократился научно-технический потенциал и объем выпускаемой наукоемкой продукции»³¹. В настоящее время, по мнению *Н.И. Ивановой*, основными факторами, препятствующими развитию инноваций в стране, по-прежнему являются высокая привлекательность бизнеса по добыче и продаже природных ресурсов, нежелание предприятий переводить активы в высокорисковые высокотехнологичные проекты, недостаточная эффективность работы государственных механизмов, разработанных с целью снижения рисков в инновационной сфере³².

Исследования, выполненные *А.Г. Поршневым*, *Б.Н. Кузыком*, *В.Л. Макаровым*, *С.Ю. Глазьевым*³³ и другими российскими уче-

³⁰ Наука и высокие технологии России на рубеже третьего тысячелетия (социально-экономические аспекты развития) / Рук. авт. колл. *В.Л. Макаров*, *А.Е. Варшавский*. – М.: Наука, 2001. – С. 10.

³¹ *Иванов В.В.* Национальные инновационные системы: теория и практика формирования. – М., 2004. – С. 5.

³² *Иванова Н.И.* Идем на сближение? // Поиск. – 2007. – №10. – С. 5.

³³ *Львов Д.С., Поршнев А.Г.* Управление социально-экономическим развитием России: концепции, цели, механизмы. – М.: Экономика, 2002. – 702 с.; *Кузык Б.Н., Яковец Ю.В.* Россия-2050: стратегия инновационного прорыва. – М.: Экономика, 2004. – 632 с.; *Глазьев С.Ю.* Бюджет-2007: Все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – №9–10. – 2006. – С. 3–27.

ными, позволяют заключить, что для преодоления в стране негативных тенденций и перехода ее к постиндустриальному обществу требуется создание принципиально новых институциональных структур, обеспечивающих становление экономики инновационного типа. Такой структурой, как считают научные авторитеты страны, могла бы стать современная эффективно функционирующая национальная инновационная система, формирование которой должно выступать важнейшей стратегической задачей органов власти и управления в России на среднесрочную перспективу.

Надо подчеркнуть, что понимание отмеченных проблем и намерение их решать в последние годы демонстрируется властью постоянно. На заседании президиума Госсовета 19 февраля 2007 г. бывший тогда Президентом РФ *В.В. Путин* отметил: «Опыт успешных индустриальных стран показывает, что необходима принципиально новая модель организации производства – модель, ориентированная на создание инноваций и опирающаяся на конкурентную среду, причем и разработчиков, и поставщиков, и дилеров. России нужна модель промышленного развития, органично ориентированная в межрегиональные и глобальные кооперационные связи»³⁴. Этой же позиции придерживается и ныне действующий Президент РФ *Д.А. Медведев*: «Построение национальной инновационной системы – это сложная, но, подчеркну, ключевая задача нашей экономики»³⁵.

Однако реальные позитивные изменения в научно-технической сфере страны происходят крайне медленно. Более того, продолжает сокращаться численность персонала, занятого исследованиями и разработками, неполностью выполняются обязательства по финансированию научных исследований³⁶.

³⁴ О мерах поддержки развития промышленности в Российской Федерации: Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118770.shtml#>

³⁵ Выступление Д.А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме «Россия 2008 – 2020. Управление ростом» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.medvedev2008.ru/live_press_15_02.htm

³⁶ Так, например, в Протоколе совместного заседания Совета безопасности РФ, президиума Госсовета РФ и Совета при Президенте РФ по науке и высоким технологиям от 20 марта 2002 г. (<http://edu.park.ru/public/default.asp?no>) планировалось обеспечить финансирование научных исследований и экспериментальных разработок в 2002 г. на уровне 2,04% от расходной части федерального бюджета, фактические расходы составили лишь 1,51%; в 2003 г. было запланировано 2,18%, фактически – 1,76%; план 2004 г. – 2,21%, факт – 1,76%; план 2005 г. – 2,35%, факт – 2,19%; план 2006 г. – 2,62%, факт – 2,27%; план 2007 г. – 2,92%, факт – 1,78%. Аналогичные тенденции наблюдаются в основных характеристиках федерального бюджета на 2008 – 2010 годы (Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 617; Российская наука в свете перспектив финансового планирования на 2007 – 2009 годы и в сопоставлении с ранее принятыми стратегическими документами о переходе страны к инновационному развитию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=619cc2ca-6033-4c69-b227-d01b4d9378f1>).

В этих условиях, на наш взгляд, стоит обратить внимание на тот факт, что успешность встраивания в процессы глобализации во многом зависит от устойчивости внутренней организации страны, включая быструю и адекватную реакцию, в том числе отдельных регионов, на изменения рыночной конъюнктуры. Это касается не столько способности создавать новые технологические решения, сколько умения управлять экономикой регионов, гибко изменяя ее параметры в направлении поддержания инновационной среды. Таким образом, **в ситуации несформировавшейся национальной инновационной системы именно региональная среда и создаваемые региональные инновационные системы в значительной мере могут определять конкурентоспособность национального бизнеса на мировом рынке.** Примеров, когда отдельные территории выступали «локомотивами» развития инновационной экономики, достаточно много. Это Силиконовая долина в США, София Антиполис и Большой Лион во Франции, Карлсруэ, Мюнхен и Бремен в Германии, Уэльс и Кембридж в Великобритании, Венский столичный регион в Австрии, Цукуба в Японии, Обнинск, Дубна, Троицк, Томск, Пущино, Черноголовка, Новосибирский академгородок в России и многие другие³⁷.

Стартовые условия социально-экономического развития отдельных регионов и цели создания в них инновационных систем различны. В России наряду с перечисленными выше признанными лидерами инновационного развития имеется большое количество субъектов, в которых инновации еще только начинают входить в сферу экономических и политических интересов элит. Данные обстоятельства открывают перед Вологодской областью ряд стратегических перспектив, связанных с встраиванием в общенациональные и глобальные программы и проекты в инновационной сфере, привлечением на свою территорию современных технологий и организацией новых высокотехнологичных производств. Однако реализовать открывающиеся возможности регион сможет только в том случае, если создаст на своей территории мощную современную региональную инновационную систему (РИС), способную конкурировать наравне с подобными системами, активно создаваемыми в других регионах страны. Решить указанную проблему в Вологодской области, где уровень развития и использования научно-технического потенциала по сравнению с другими территориями Северо-

³⁷ Иванов В.В. Инновационное развитие локальных территорий. – М.: Абелия, 2005. – С. 60.

Запада России традиционно незначителен, чрезвычайно сложно. Так, среди проблем, которые призвана разрешить РИС Вологодской области, особо следует выделить кадровые и финансовые.

Именно люди, уровень их образования и квалификации становятся определяющим фактором развития сферы науки и инноваций в настоящее время. При этом важным является наличие как ученых, выполняющих научные исследования и разработки, так и менеджеров – предпринимателей наукоемкого бизнеса.

В целом по России численность персонала, занятого исследованиями и разработками, составила 143 чел. на 10 000 человек экономически активного населения (2004 г.). Это больше, чем в таких странах, как Франция (соответственно 139 чел. в 2003 г.), Германия (122 чел. в 2003 г.), Япония (137 чел. в 2004 г.), Канада (113 чел. в 2002 г.)³⁸.

В то же время присущая России крайняя неоднородность социально-экономического пространства проявляется и в развитии научного потенциала, который распределяется по территории весьма неравномерно. Более половины (52%) научного персонала приходится на Центральный федеральный округ. С большим отрывом за ним следуют Приволжский (16%), Северо-Западный (13%), Сибирский (7%) и Уральский (6%). Такая неравномерность размещения в конечном счете негативно сказывается на экономическом развитии регионов, что, по сути, противоречит идее укрепления их экономической самостоятельности и повышения конкурентоспособности.

Это особенно отчетливо заметно в отдельных субъектах РФ. Так, в Вологодской области общая численность персонала, занятого исследованиями и разработками, в 2007 г. снизилась в 8 раз по сравнению с 1990 г. (табл. 3.2.3). Сокращение численности персонала, занятого НИОКР, произошло как на промышленных предприятиях (в 5 раз), так и в вузах (в 7,5 раза). Данные факты свидетельствуют о значительной потере накопленного в советское время кадрового потенциала.

В расчете на 10 тыс. человек экономически активного населения численность работников, выполняющих научные исследования и разработки, в Вологодской области составляет всего 7 человек,

³⁸ Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. – Вологда, 2006. – С. 131; Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. – Вологда, 2007. – С. 42. Наука России в цифрах. 2006: Стат. сб. – М.: ЦИСН, 2006. – С. 183.

Таблица 3.2.3. Численность работников, выполняющих научные исследования и разработки, по типам организаций (на конец года; чел.)

Тип организации	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 1990 г., %
Всего организаций	3 716	494	424	464	561	469	12,6
Научно-исследовательские	216	173	206	240	260	256	118,5
Конструкторские	2 397	210	-	91	92	-	3,8
Высшие учебные заведения	265	18	47	27	41	35	13,2
Промышленные предприятия	838	171	159	168	178	171	20,4
*2006 г. к 1990 г. Источники: Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – М., 2008. – С. 297-299; Наука Вологодской области: Стат. сб. / Вологдаоблкомстат. – М., 1999. – С. 7-10; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – М., 2007. – С. 7.							

что в 15 раз меньше, чем в среднем по Северо-Западному федеральному округу, и в 19 раз меньше, чем по России в целом (табл. 3.2.4). В целом численность персонала, занятого исследованиями и разработками, уменьшилась в округе за шесть лет на 11,2% (13,2 тыс. чел.). Учитывая, что подготовка квалифицированного специалиста в научно-технической сфере занимает десятилетия, можно говорить о продолжающемся разрушении научно-технического потенциала в большинстве субъектов СЗФО.

Произошли изменения и в структуре научных кадров Вологодской области. В 2006 г. по сравнению с 1990 г. уменьшился удельный вес исследователей и техников – на 7%, вспомогательного персонала – на 5,4%, а доля прочего персонала, выполняющего функции общего характера, относящиеся к деятельности организации в целом (работники бухгалтерии, кадровой службы, канцелярии, подразделений материально-технического обеспечения и т. п.) увеличилась на 12,4%³⁹. Это говорит о том, что в последнее время рост численности работников, занятых исследованиями и разработками, происходил в основном за счет увеличения численности прочего персонала, напрямую не связанного с НИОКР.

Кроме того, в регионе наблюдается тенденция постепенного старения персонала, занятого исследованиями и разработками. Так, за 2000 – 2006 гг. доля молодых исследователей с ученой степенью (до 29 лет включительно) уменьшилась в 1,9 раза, а удельный вес ученых в возрасте старше 50 лет достиг 46,9% (по России в целом – 68,3%)⁴⁰, увеличившись за семь лет на 17,0% (табл. 3.2.5). Данные

³⁹ Источники: Наука Вологодской области: Стат. сб. / Вологдаоблкомстат. – М., 1999. – С. 13; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – М., 2007. – С. 13.

⁴⁰ Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 609-610.

Таблица 3.2.4. Численность персонала, занятого исследованиями и разработками

Регион	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2000 г., %
<i>Всего, тыс. чел.</i>					
г. Санкт-Петербург	98,37	87,86	85,29	85,71	87,1
Ленинградская область	6,25	6,39	6,42	6,47	103,5
Архангельская область	1,32	1,50	3,07	3,01	в 2,3 раза
Мурманская область	2,77	2,35	2,20	2,10	76,0
Республика Коми	2,17	2,05	2,05	2,09	96,3
Калининградская область	2,53	2,08	2,02	1,96	77,4
Республика Карелия	1,31	0,94	0,87	0,95	72,3
Новгородская область	1,25	0,86	0,88	0,85	67,8
Вологодская область	0,42	0,46	0,56	0,47	110,6
Псковская область	0,43	0,28	0,29	0,26	61,4
Россия	887,73	813,21	807,07	801,14	90,2
СЗФО	116,81	104,75	103,64	103,90	88,9
<i>В расчете на 10 тыс. чел. экономически активного населения</i>					
г. Санкт-Петербург	401	342	322	316	80,3
Ленинградская область	73	71	72	70	98,6
Архангельская область	18	21	44	43	в 2,4 раза
Мурманская область	51	45	43	42	84,3
Республика Коми	40	37	37	38	92,5
Калининградская область	51	40	39	38	76,5
Новгородская область	35	25	26	25	74,3
Республика Карелия	34	25	23	25	67,6
Псковская область	12	8	8	7	66,7
Вологодская область	6	7	8	7	133,3
СЗФО	158	139	137	136	86,1
Россия	122	111	109	107	87,7
Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 100, 790.					

Таблица 3.2.5. Структура исследователей, имеющих ученую степень, по возрастным группам, %*

Показатель	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2006 г.	Абс. откл. 2006/2000
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	
В том числе:					
до 29 лет включительно	23,6	29,3	35,1	12,5	-11,1
30-39 лет	16,3	14,8	13,3	20,3	4,0
40-49 лет	30,2	27,8	29,5	20,3	-9,9
50-59 лет	19,1	19,0	15,6	26,6	7,5
60 лет и старше	10,8	9,1	6,5	20,3	9,5
*Рассчитывается за год, оканчивающийся на нечетную цифру. Источники: Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – М., 2004. – С. 19; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – М., 2005. – С. 22; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – М., 2007. – С. 19.					

факты свидетельствуют о том, что в настоящее время область научных исследований и разработок не является привлекательным и престижным местом работы для подавляющей части молодых специалистов региона. Это приводит к нехватке научных кадров (в том числе высшей квалификации), способных генерировать и реализовывать новые научно-технические идеи, выполнять научную, педагогическую и другую деятельность, а также к возникновению угрозы, связанной с утратой преимущества в науке и технике.

В связи с этим необходима разработка механизмов и создание структур, объединяющих усилия образования, науки и производства для подготовки или переподготовки специалистов, ориентированных на потребности нового времени (инновационная направленность, умение работать с информацией и др.).

Безусловно, для эффективного использования и наращивания кадрового потенциала науки необходима совместная работа региональных и местных органов власти и управления, предприятий и вузов области по обеспечению конкурентоспособности данной сферы деятельности на рынке труда. Здесь в первую очередь необходимо увеличение оплаты труда персонала, занятого НИОКР. Такая задача была поставлена и на федеральном уровне. На встрече с руководством правительства и парламента в 2005 г. бывший тогда Президентом РФ *В.В. Путин* сказал, что «в течение 2006 – 2008 гг. ежемесячная заработная плата квалифицированных научных сотрудников в среднем должна вырасти до 30 тыс. руб., при этом заработная плата молодого поколения исследователей, от которых во многом зависят перспективы и динамика развития российской науки, должна увеличиться наиболее ощутимо»⁴¹. Изменения в оплате труда работников, занятых исследованиями и разработками, произошедшие в 2006 – 2007 гг. (и продолженные в 2008 г.), позволяют надеяться на то, что привлекательность этой сферы с точки зрения потенциальных работников будет возрастать (табл. 3.2.6).

Таким образом, организационно-кадровые проблемы в научной отрасли Вологодской области во многом вызваны непрестижностью научного труда и низким платежеспособным спросом на результаты НИОКР, отсутствием эффективных механизмов по привлечению и закреплению специалистов (в особенности молодежи) в сфере науки и техники, сильной загруженностью профессорско-

⁴¹ По материалам информационно-аналитического и энциклопедического портала «Русская цивилизация» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rustrana.ru/print.php?nid=12222>

Таблица 3.2.6. **Изменение среднемесячной оплаты труда, руб.**

Показатель	2000 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2000 г., в размах
<i>Вологодская область</i>							
Персонал, занятый исследованиями и разработками	2 794,3	4 686,9	5 905,8	7 865,5	12 512,7	18 482,5	6,6
По экономике в целом	2 562	5 498	6 971,0	8 828	10 667	12 914	5,0
<i>Российская Федерация</i>							
Персонал, занятый исследованиями и разработками	2 606,2	6 323,5	7 718,3	9 660,8	12 323,9	16 384,5	6,3
По экономике в целом	2 223,4	5 498,5	6 739,5	8 554,9	10 633,9	13 593,4	6,1
Источники: Российский статистический ежегодник. 2008: Стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – С. 607; Статистический ежегодник Вологодской области. 2007: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2008. – С. 297.							

преподавательского состава выполнением педагогической нагрузки вследствие постоянного роста численности студентов образовательных учреждений⁴² (в этом случае времени на занятие наукой практически не остается) и др. Следовательно, именно возрождению на территории региона вузовской и отраслевой науки, а также расширению и омоложению кадрового состава научно-технической сферы необходимо уделять основное внимание.

Важное значение для успешного выполнения НИОКР имеет состояние материально-технической базы сферы науки и техники. В 2006 г. по сравнению с 2000 г. (табл. 3.2.7) среднегодовая стоимость основных средств исследований и разработок в сопоставимых ценах по Вологодской области уменьшилась в 1,2 раза, а стоимость машин и оборудования⁴³ увеличилась в 1,4 раза, составив 353,4 и 112,5 млн. руб. соответственно (справочно – 729,5 и 130,2 млн. руб. в текущих ценах). Это говорит о серьезном сокращении и ухудшении состояния материально-технической базы сферы науки и техники региона, что приводит к недостаточной обеспеченности научных кадров основными фондами (фондовооруженность персонала), машинами и оборудованием (техновооруженность персонала) – данные показатели в разы ниже аналогичных

⁴² За последние семь лет численность студентов в области увеличилась в 1,6 раза (с 31,6 до 50,6 тыс. чел.), а численность профессорско-преподавательского состава – в 1,1 раза (с 1,5 до 1,7 тыс. чел.; источник: Образование в Вологодской области в 1997 – 2007 гг.: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 59, 79).

⁴³ В 2006 г. удельный вес машин и оборудования в общей стоимости основных средств исследований и разработок в регионе составлял 25,8%, в то время как по стране в целом – 35,6%.

Таблица 3.2.7. Характеристика основных средств исследований и разработок*

Показатель	Вологодская область		Россия	
	2000 г.	2006 г.	2000 г.	2005 г.
Основные средства, млн. руб.	416,4	353,4	237 564,4	210 937,6
Фондовооруженность персонала, занятого НИОКР, тыс. руб.	982,1	629,9	267,6	259,4
Машины и оборудование, млн. руб.	45,6	90,1	66 938,3	75 055,3
Техновооруженность персонала, занятого НИОКР, тыс. руб.	107,5	160,0	75,4	92,3
Удельный вес машин и оборудования в общей стоимости основных средств исследований и разработок, %	11,0	25,8	28,2	35,6
<p>*В сопоставимых ценах. Источники: Индикаторы науки: 2007: Стат. сб. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – С. 90-93; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 41-43.</p>				

общероссийских. Для справки: в 2006 г. инвестиции в основной капитал вида деятельности «научные исследования и разработки» в текущих ценах по Вологодской области составляли 80 тыс. руб.

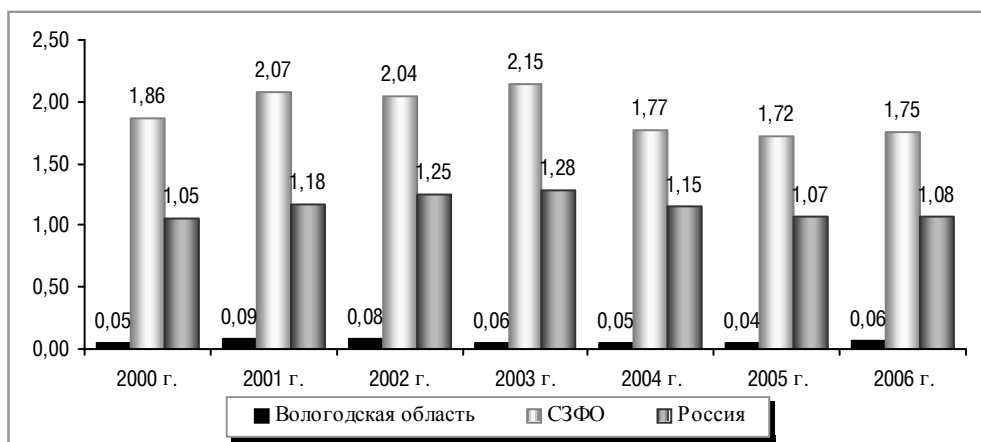
Учитывая вышесказанное, необходимо особо отметить проблему, связанную с медленным материально-техническим обновлением и перевооружением сферы науки и техники региона. Так, в 2006 г. по сравнению с 2002 г. инвестиции в основной капитал вида деятельности «научные исследования и разработки» в сопоставимых ценах уменьшились в 6,3 раза и составили 52,9 тыс. руб.⁴⁴ (или 43 руб. в расчете на 1000 чел. населения), что значительно ниже данных по России (101 тыс. руб. на 1000 чел. населения)⁴⁵. Это привело к тому, что в настоящее время в регионе отсутствуют лаборатории, оснащенные современным оборудованием, крайне медленно идут процессы обновления материально-технической базы сферы науки и техники, что препятствует не только получению прорывных научных результатов, но и осуществлению текущей исследовательской деятельности.

Проблемным местом научно-технической сферы региона, как и страны в целом, на протяжении последних лет остается финансирование НИОКР. В 2006 г. по сравнению с 2000 г. внутренние затраты на исследования и разработки в сопоставимых ценах выросли

⁴⁴ Для справки: в 2006 г. инвестиции в основной капитал вида деятельности «научные исследования и разработки» в текущих ценах по Вологодской области составляли 80 тыс. руб.

⁴⁵ Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 707-709; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 56, 928; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 44.

Рисунок 3.2.1. Внутренние затраты на исследования и разработки по отношению к ВРП (ВВП), %



в 2 раза и составили 63,8 млн. руб. (справочно – 131,7 млн. руб. в текущих ценах). Однако по отношению данных затрат к ВРП Вологодская область (0,06%) значительно уступала средним значениям рассматриваемого показателя по СЗФО (1,75%) и России в целом⁴⁶ (1,08%; *рис. 3.2.1*). Этот факт свидетельствует о том, что на науку в регионе расходуется очень мало средств.

Анализируя структуру внутренних затрат на исследования и разработки по источникам финансирования, можно отметить, что в 2006 г. подавляющая часть НИОКР в Вологодской области финансировалась за счет средств бюджета – 47% и собственных средств научных организаций – 41,9%. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой (где 60 – 75% расходов на науку финансирует бизнес)⁴⁷, в регионе со стороны предпринимательского сектора расходовалось на исследования и разработки 7,1% общих затрат на НИОКР (по стране в целом – 19,7%; *табл. 3.2.8*). То есть бизнес пока мало заинтересован в результатах научных исследований и опытно-конструкторских разработок.

⁴⁶ В соответствии с Долгосрочным прогнозом роста российской экономики к 2008 г. по стране предполагалось увеличение внутренних затрат на НИОКР до 1,8% ВВП. Для сравнения: в 2005 г. расходы на науку по отношению к ВВП в Германии составляли 2,46%, во Франции – 2,13%, а в Великобритании – 1,78%. В среднем по странам ЕС этот показатель был равен 1,9%, однако предполагается, что к 2010 г. он будет повышен до 3%. Особенно велика доля расходов на НИОКР в Финляндии – 3,48% в ВВП (источники: Долгосрочный прогноз роста российской экономики. – М., 2006. – 37 с.; Россия и страны-члены Европейского Союза. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 202).

⁴⁷ Как показывает опыт развитых стран, именно научно-технические лаборатории крупных промышленных компаний обладают явным преимуществом на рынках инновационной продукции. Речь идет о возможности сконцентрировать ресурсы на разработке научно-технических продуктов, пользующихся спросом, выполнять более широкий спектр исследований и отбор на их основе перспективных разработок.

Таблица 3.2.8. Структура внутренних затрат на исследования и разработки по источникам финансирования, %

	Вологодская область		Россия	
	2000 г.	2006 г.	2000 г.	2006 г.
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Собственные средства научных организаций	46,7	41,9	9,0	8,9
Бюджет	25,2	47,0	53,7	60,1
Внебюджетные фонды	2,5	–	6,5	1,6
Организации государственного сектора	12,9	2,8	–	–
Организации предпринимательского сектора	4,9	7,1	18,7	19,7
Организации сектора высшего образования	н/д	0,5	–	–
Частные некоммерческие организации	3,0	0,3	–	–
Иностранные источники	4,7	0,4	12,0	9,4

Источники: Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 618; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 792-800; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2001. – С. 31; Наука и инновации области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – С. 36.

Затронутые темы тесно связаны с другим важнейшим вопросом развития регионального научно-технического потенциала – финансированием научных исследований. Главным показателем здесь выступает объем внутренних затрат на исследования и разработки. Он включает в себя как текущие затраты (на оплату труда, приобретение сырья, материалов, топлива, энергии и др.), так и капитальные и поэтому достаточно комплексно отражает уровень финансирования научно-исследовательской деятельности в регионе.

Успех ведущих государств мира – следствие их усилий, прилагаемых к развитию сферы науки и техники. Так, на эти цели Япония потратила в 2004 г. 3% ВВП, США – 2,68%, Германия – 2,49%, Франция – 2,16%. В России же вложения в эту сферу составили в 2006 г. только 1,08%. В долларовом выражении финансирование российской сферы науки и техники в несколько раз уступает уровню других стран «Большой восьмерки» (табл. 3.2.9).

Внутренние затраты на исследования и разработки по Северо-Западному федеральному округу составляют 1,75% ВРП, по Вологодской области – 0,06% ВРП. Несмотря на заметное увеличение (в номинальном выражении) в период с 2000 по 2007 г., объем этих затрат в расчете на душу населения в регионе в 19 раз меньше, чем по России в целом, и в 27 раз меньше, чем в среднем по СЗФО (табл. 3.2.10). Столь низкий уровень финансирования обуславливает то, что сфера исследований и разработок не может являться источником инновационных решений для повышения эффективности производства товаров и услуг.

Таблица 3.2.9. Внутренние затраты на исследования и разработки по некоторым странам «Большой восьмерки» в расчете на душу населения в 2002 – 2005 гг., долл.

Страна	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
США	991,1	977,7	1063,2	н.д.
Япония	815,8	838,4	924,3	н.д.
Германия	665,9	659,98	716,5	748,0
Великобритания	531,5	535,0	551,3	584,2
Франция	465,0	450,7	469,3	489,6
Россия	98,1	98,6	114,9	119,7

Источник: Россия и страны – члены Европейского Союза. 2007.: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 27, 201.

Таблица 3.2.10. Внутренние затраты на исследования и разработки в регионах Северо-Западного федерального округа, тыс. руб.

Регион	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. к 2000 г., в размах
<i>В расчете на одного исследователя</i>					
Мурманская область	310	1 054	1 274	1 732	5,6
Ленинградская область	347	681	854	1 064	3,1
Республика Коми	256	569	764	1 015	4,0
Калининградская область	212	636	794	997	4,7
Новгородская область	99	375	551	924	9,4
г. Санкт-Петербург	168	562	693	857	5,1
Республика Карелия	112	287	444	766	6,8
Вологодская область	112	304	388	685	6,1
Архангельская область	174	420	407	380	2,2
Псковская область	58	168	184	340	5,8
СЗФО	179	568	695	865	4,8
Россия	180	590	743	945	5,2
<i>В расчете на 1 тыс. чел. населения</i>					
г. Санкт-Петербург	1 862	5 748	6 935	8 762	4,7
Мурманская область	402	1 240	1 453	1 908	4,7
Ленинградская область	498	998	1 256	1 588	3,2
Республика Коми	251	671	914	1 291	5,1
Калининградская область	209	512	619	766	3,7
Новгородская область	98	277	392	670	6,9
Архангельская область	95	273	660	622	6,6
Республика Карелия	87	232	328	551	6,4
Вологодская область	25	66	107	134	5,4
Псковская область	17	33	52	89	5,4
СЗФО	758	2 274	2 802	3 555	4,7
Россия	524	1 617	2 031	2 611	5,0

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 772-778; Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 590; Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – С. 792-797.

Рассмотрев основные показатели, характеризующие научно-технический потенциал регионов СЗФО, можно сделать вывод о том, что нерешенные на федеральном уровне проблемы в научно-технической сфере во многом определяют динамику развития науки в отдельных регионах, и в частности в Вологодской области.

В сложившейся ситуации необходима дальнейшая разработка эффективных механизмов финансовой, информационной, организационной и другой поддержки научно-технической и инновационной деятельности на государственном уровне, объединенных в рамках концепции построения региональной инновационной системы Вологодской области.

В настоящее время отсутствуют единое определение РИС и методология ее построения. Мы будем понимать под РИС комплекс активно взаимодействующих учреждений и организаций различных форм собственности, находящихся на территории региона и осуществляющих процессы создания и распространения новых технологий, а также организационно-правовые условия его хозяйствования, определенные совокупным влиянием государственной научно-технической политики, проводимой на федеральном уровне, и стратегией социально-экономического развития региона.

В состав региональной инновационной системы входят следующие основные элементы (рис. 3.2.2).

Мировой практикой разработано значительное количество механизмов, составляющих основу РИС, позволяющих сформировать систему, работающую на достижение заданных целей и учитывающую региональную специфику. Перечислим основные из механизмов⁴⁸:

1. Комплексные программы, направленные на развитие научно-технического потенциала региона.

2. Организация разработки и реализации совместных инновационных проектов.

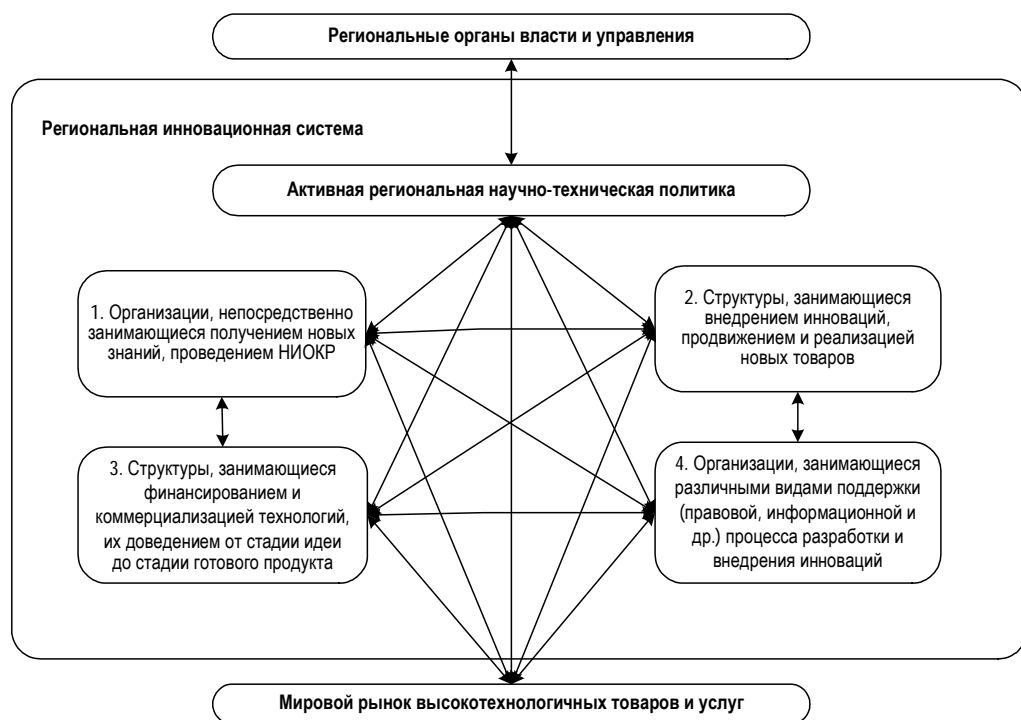
3. Создание специализированных оргструктур (научно-координационные советы, комитеты, департаменты, агентства развития и т. п.).

4. Система госзаказа.

5. Создание специальных государственных фондов, финансирующих НИОКР.

⁴⁸ Краткая характеристика данных механизмов была дана в предыдущем издании монографии.

Рисунок 3.2.2. Состав региональной инновационной системы



6. Система грантов на проведение НИОКР по приоритетным для страны и ее регионов направлениям.

7. Создание и развитие элементов инновационной инфраструктуры.

8. Создание научно-образовательных центров.

9. Развитие научно-инновационных центров.

10. Организация конкурсов инновационных проектов.

11. Создание коммуникативных площадок, обеспечивающих взаимодействие элементов системы «наука – рынок».

В Вологодской области используются некоторые из указанных механизмов. Одни из них функционируют давно, другие активно формируются в последние годы. Так, например, приняты Основные положения стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 года и Концепция инновационной деятельности хозяйственного комплекса Вологодской области на 2005 – 2010 годы. Создан Совет по развитию научно-технического потенциала Вологодской области (распоряжение Губернатора Вологодской области от 23.03.2006 №424-р). В Череповце работает Корпоративный университет ОАО «Северсталь», на базе Агентства городского развития действует бизнес-инкубатор. Этап активного формирования проходят созданные в Вологде

бизнес-инкубатор⁴⁹ и Научно-образовательный центр ВНКЦ ЦЭМИ РАН⁵⁰. При ведущих вузах создаются офисы коммерциализации технологий. Ежегодно присуждаются премии Вологодской области по науке и технике, организовываются конкурсы инновационных проектов, конкурсы на звание «Лучший конструктор», «Лучший технолог» и др. Проводятся многочисленные выставки, конференции, совещания, на которых обсуждаются актуальные вопросы, связанные с развитием инновационной деятельности в регионе. Очень важным инструментом становится Закон о государственных научных грантах Вологодской области, принятый Постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 26 сентября 2007 г. № 745. (рис. 3.2.3).

Однако пока еще преждевременно говорить о создании в области целостной системы, направленной на развитие инновационной деятельности. Для ускорения процесса ее становления, с учетом мировой практики и реальных условий в научно-технической сфере Вологодской области, необходимо принять программу развития научно-технического потенциала Вологодской области на период до 2025 года, включающую систему взаимосвязанных мероприятий по развитию инновационной деятельности и реализации научно-технического потенциала региона. Проект соответствующего документа разработан в ВНКЦ ЦЭМИ РАН⁵¹.

В качестве **цели Программы** выдвинуто развитие научно-технического потенциала Вологодской области и повышение эффективности его использования для обеспечения движения по инновационно-ориентированному пути.

Для достижения поставленной цели в ходе реализации Программы необходимо обеспечить решение таких **задач**, как:

1. Создание стимулов для более активного вовлечения населения региона в сферу научно-технической и инновационной деятельности (сфера «генерации знаний»).

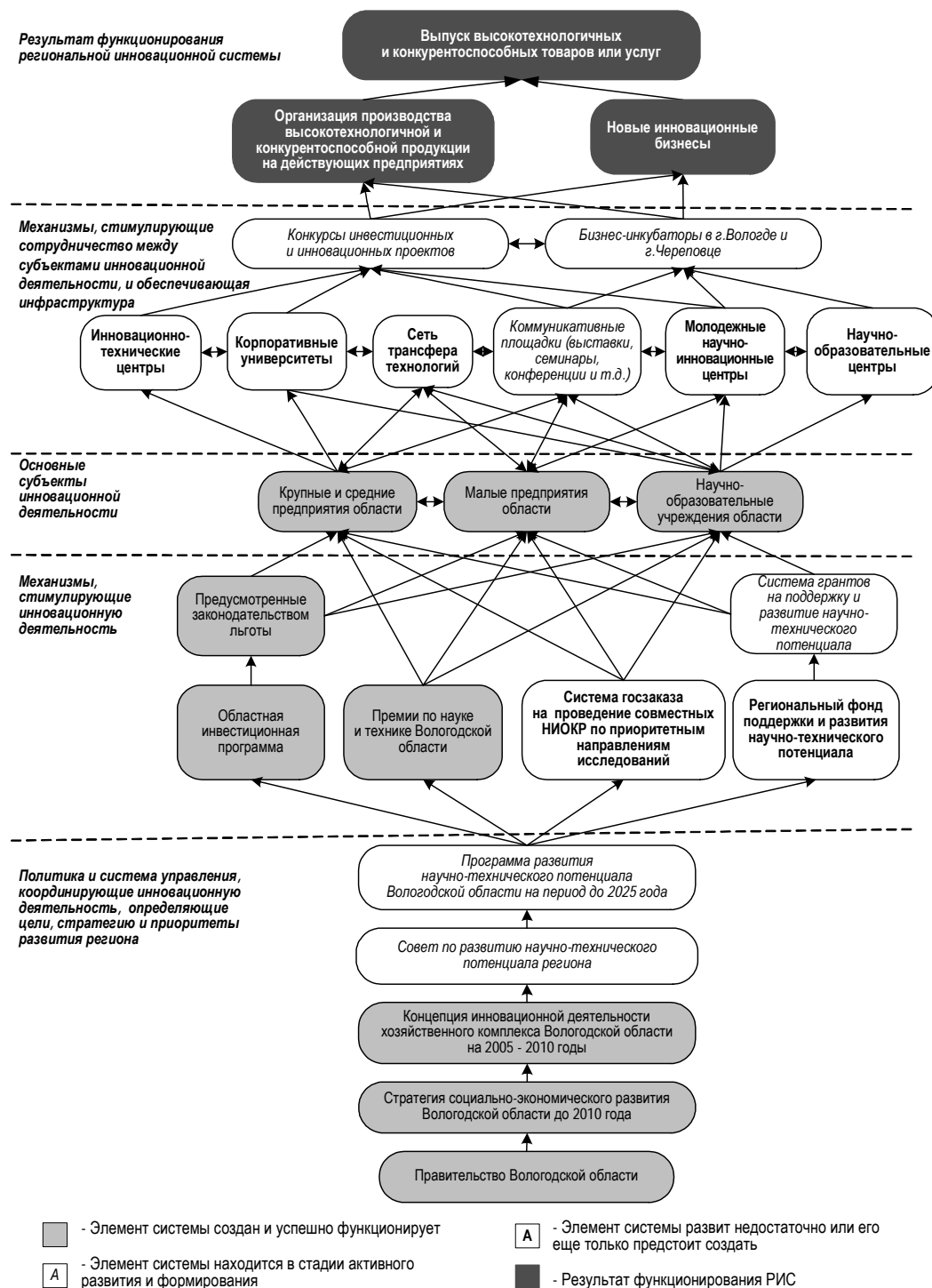
2. Формирование стимулов для повышения восприимчивости экономики региона к внедрению и использованию инноваций (сфера «потребления знаний»).

⁴⁹ Бизнес-инкубатор [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vologda-oblast.ru>; Ткачук С.Н. Инкубатор бизнеса // Бизнес и власть. – 2006. – №1. – С. 16-19.

⁵⁰ Леонидова Г.В. Региональный научно-образовательный центр / Под ред. М.Ф. Сычева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 99 с.

⁵¹ Научно-технический потенциал Вологодской области: программа развития на период до 2025 г.: Заключит. отчет о НИР / В.А. Ильин, К.А. Задумкин, И.А. Кондаков. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 163 с.

Рисунок 3.2.3. Концептуальная схема региональной инновационной системы Вологодской области



■ - Элемент системы создан и успешно функционирует

□ A - Элемент системы находится в стадии активного развития и формирования

□ A - Элемент системы развит недостаточно или его еще только предстоит создать

■ - Результат функционирования РИС

3. Формирование комплексной среды, обеспечивающей эффективную связь между сферами генерации и потребления знаний в регионе.

На основе выявленных проблем в сфере науки и техники сформулирован ряд **основных направлений развития инновационной деятельности и реализации научно-технического потенциала региона.**

1. Развитие научно-методической базы сферы науки, техники и инноваций в регионе, в том числе:

⇒ определение и уточнение приоритетных направлений научно-технического и инновационного развития региона;

⇒ разработка методических материалов и проведение мероприятий по подготовке и отбору инновационных проектов для внедрения в экономику региона.

2. Финансирование и привлечение инвестиций в сферу науки, техники и инноваций региона, в том числе:

⇒ мониторинг потребностей и возможностей привлечения инвестиций в сферу НИОКР региона;

⇒ развитие системы грантового финансирования инновационных проектов, отобранных на конкурсной основе, для создания новых производств по выпуску конкурентоспособной продукции;

⇒ проведение совместных региональных конкурсов с Российским гуманитарным научным фондом (РГНФ) и Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ);

⇒ привлечение и сопровождение иностранных инвестиций в инновационные секторы экономики.

3. Развитие кадровых ресурсов научно-технической и инновационной сферы региона, в том числе:

⇒ мониторинг потребностей региона в профессиональных кадрах для сферы науки, техники и инноваций;

⇒ организация и проведение семинаров, курсов, программ для обучения персонала хозяйствующих субъектов с участием руководства компаний, вузов, органов исполнительной государственной власти области;

⇒ разработка и реализация механизмов по привлечению, поддержке и закреплению кадров (в особенности молодежи) в сфере НИОКР, повышению престижности научного труда;

⇒ создание и развитие исследовательских площадок на базе вузов и предприятий по приоритетным для области направлениям деятельности.

4. *Модернизация материально-технической базы сферы науки, техники и инноваций региона*, в том числе:

⇒ инвентаризация материально-технической базы научно-технической сферы региона и выявление существующих потребностей;

⇒ закупка современного оборудования для проведения НИОКР и обеспечения образовательного процесса (на конкурсной основе).

5. *Информационное обеспечение сферы научно-технической и инновационной деятельности в регионе*, в том числе:

⇒ проведение мониторинга состояния сферы науки, техники и инноваций региона;

⇒ проведение мероприятий по установлению и развитию межрегионального и международного сотрудничества в сфере науки, техники и инноваций;

⇒ организация и сопровождение базы данных изобретений, технологий, инновационных проектов, разработчиков и экспертов Вологодской области.

6. *Стимулирование хозяйствующих субъектов региона к разработке и внедрению инноваций*, в том числе:

⇒ предоставление налоговых льгот, государственных гарантий, компенсации процентной ставки, инвестиционного налогового кредита и прочих возможностей инициаторам, разработчикам инноваций и предприятиям, внедряющим их в производство, в рамках существующего законодательства на федеральном и региональном уровнях;

⇒ разработка и реализация программы мер, направленных на повышение инновационной культуры;

⇒ организация и проведение конкурсов, конференций, форумов, семинаров и круглых столов по вопросам активизации научно-технической деятельности;

⇒ организация широкой пропаганды успехов и опыта работы сферы научно-технической и инновационной деятельности.

7. *Развитие инфраструктуры поддержки научно-технической и инновационной деятельности в регионе*⁵², в том числе:

⇒ Научно-образовательный центр на базе ВНКЦ ЦЭМИ РАН;

⇒ Корпоративный университет на базе филиала СПбГИЭУ в г. Вологде (предстоит создать);

⁵² Результатом реализации данного направления станет преобразование существующих элементов поддержки научно-технического и инновационного развития Вологодской области в единую, эффективно действующую региональную инновационную систему.

- ⇒ Молодежные научно-инновационные центры на базе научно-образовательных организаций (предстоит создать);
- ⇒ Инновационно-технические (инновационно-технологические) центры на базе предприятий (предстоит создать);
- ⇒ ГУ ВО «Бизнес-инкубатор» и его филиалы;
- ⇒ Региональный центр трансфера технологий на базе ВНКЦ ЦЭМИ РАН (предстоит создать);
- ⇒ Центр научно-технической информации (г. Вологда);
- ⇒ Вологодская торгово-промышленная палата;
- ⇒ НП «Агентство городского развития» (г. Череповец).

Программа рассчитана **на период с 2009 по 2025 г., разбитый на два взаимосвязанных этапа**⁵³.

Первый этап (2009 – 2012 гг.) включает в себя два периода, различающихся по условиям, факторам и рискам социально-экономического развития и приоритетам политики в сфере науки, техники и инноваций региона.

1. *Организационно-подготовительный период (2009 – 2010 гг.)* – характеризуется удержанием позиций и созданием стартовых условий для развития инновационной деятельности и реализации научно-технического потенциала региона.

2. *Стабилизационный период (2010 – 2012 гг.)* – характеризуется стабильным развитием традиционных для региона сфер деятельности (энергосбережение, переработка и воспроизводство лесных ресурсов, производство и переработка сельскохозяйственного сырья, мониторинг окружающей среды и др.) и формированием производств по новым перспективным направлениям, что позволит Вологодской области значительно продвинуться в решении вопроса перевода экономики на инновационный путь развития.

В результате выполнения первого этапа будут созданы новые перспективные производства, направленные на углубленную переработку сырьевых ресурсов территории и повышение доли конечных переделов в общем объеме продукции региона. Прогнозируемый общий объем финансирования первого этапа (2009 – 2012 гг.) Программы с учетом бюджетных и внебюджетных источников составит 600 млн. руб.⁵⁴

⁵³ Этапы реализации Программы связаны с тенденциями и динамикой экономических преобразований с учетом необходимости последовательной реализации программных мероприятий, направленных на развитие инновационной деятельности и реализацию научно-технического потенциала региона.

⁵⁴ Запланированный в рамках Программы объем финансирования является дополнительным относительно фактических расходов на это направление.

Второй этап (2013 – 2025 гг.) характеризуется устойчивым развитием научно-технического потенциала Вологодской области и повышением эффективности его использования для обеспечения движения региона по инновационно-ориентированному пути.

Предложенные направления и разработанные в их рамках мероприятия позволят активизировать инновационные процессы в регионе, расширить и реализовать научно-технический потенциал, сосредоточенный на его территории. В то же время они не принесут желаемого результата без последовательной реализации на федеральном уровне положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (и Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г.). Концепцией предусматривается переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Прежде всего, это доведение доли расходов на фундаментальные исследования в объеме ВВП с 1,1% в 2007 г. до 2,7% в 2016 – 2020 гг.

ГЛАВА 4

КАЧЕСТВО ЖИЗНИ

4.1. Приоритеты регионального здравоохранения

В условиях социально ориентированной рыночной экономики¹ потребность в здоровье становится системообразующим фактором, а сама экономическая система понуждает человека к укреплению своего здоровья. Этим определяется важность отрасли здравоохранения, поскольку именно в ней производятся услуги, создание которых служит основным условием охраны и укрепления здоровья населения.

В российском законодательстве отражены принципы, свидетельствующие о социальной направленности экономики. В частности, статья 7 Конституции России гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Таким образом, по Конституции государство несет ответственность за здоровье своих граждан, что требует выполнения определенных социальных, экономических и медико-санитарных мероприятий. В законодательстве есть и другие формулировки, декларирующие потребность государства в сохранении и укреплении здоровья населения, подтверждающие социальную ориентированность

¹ Концепция социально ориентированной рыночной экономики наиболее подробно разработана в Германии такими учеными, как А. Мюллер-Армак, А. Рюстов, В. Репке, Л. Эрхард, Ж. Ламперт. См.: Ламперт Ж. Социальная рыночная экономика: Германский путь. – М.: Дело, 1999; Эрхард Л. Благополучие для всех. – М., 1991; Эрхард Л. Полвека размышлений: Речи и статьи. – М., 1993. О становлении и развитии социально ориентированной рыночной экономики в российских условиях см.: Юрьева Т.В. Социальная экономика: Учебник для вузов. – М.: Дрофа, 2001. – С. 25.

экономической политики. Однако на практике органам государственной власти не всегда удается достигнуть заявленных целей. Во многом это объясняется второстепенным подходом к здоровью, недооценкой его роли.

Проблема улучшения здоровья населения – это, прежде всего, проблема изменения ценности здоровья в системе ценностей и всего общества, и каждой личности. Сегодня медицинская помощь в России социокультурно представляет собой в большей степени категорию абстрактного гуманизма, чем категорию экономическую, тогда как значение общественного здоровья для экономического и социального статуса страны, ее места в мировом сообществе, отношения к ней со стороны других стран чрезвычайно велико. Глобальные стратегические интересы России настоятельно требуют поддержки и укрепления общественного здоровья, показатели которого имеют выраженную тенденцию к ухудшению.

В условиях рыночной экономики практическое значение в определении приоритетных проблем охраны, поддержания и укрепления здоровья имеет экономический аспект его оценки. Экономический эффект от состояния здоровья населения проявляется в основном косвенно, посредством изменения объема национального производства, через изменение важнейших макроэкономических показателей. При расчете экономических показателей здоровья большое теоретическое и практическое значение имеет методология, разработанная еще в 30-е годы XX века академиком *С.Г. Струмилиным*². Она основана на определении вклада здравоохранения в изменение основных макроэкономических показателей. По данным академика, на каждые 100 рублей, затрачиваемых на здравоохранение, создается 220 рублей национального дохода.

Реформы же здравоохранения, проводимые в современной России, скорее нацелены на повышение эффективности расходования скудных средств на нужды здравоохранения, чем на повышение инвестиций в человеческий капитал³. Государство должно брать на себя большую часть ответственности в сфере здравоохранения, так как она специфична с точки зрения мотивации принятия экономическими агентами решений и их последствий⁴. Легкомысленное

² Струмилин С.Г. Статистика и экономика. – М.: Наука, 1979. – 490 с.

³ Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). – М.: Вече, 2005. – С. 239-241.

⁴ Сергеев И., Кирсанова Н., Кирсанова И. Развитие социальной сферы: приоритеты регулирования // Экономист. – 2007. – №1. – С. 46-55.

отношение к своему здоровью является нормой в нашем обществе. Поэтому человек, как правило, решается на платные медицинские услуги только в крайних случаях, не говоря уже о каких-то профилактических осмотрах. Такое поведение соответствует человеческой натуре и характеру в системе экономической мотивации на данном этапе развития страны. Поэтому государство, поощряя рыночные отношения, должно активно вмешиваться и контролировать развитие сферы здравоохранения.

В настоящее время в стране функционирует «Программа государственных гарантий»⁵ оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Однако финансовые нормативы, используемые для расчетов стоимости данной Программы, не учитывают расходов, необходимых для осуществления намеченной реструктуризации здравоохранения, занижают затраты на медикаменты, а также фиксируют относительно низкий уровень заработной платы медицинских работников. Кроме того, стоимость «Программы государственных гарантий» рассчитывалась на основе плановых объемов медицинской помощи исходя из предпосылки, что оплачиваться будут именно объемы помощи, а не содержание медицинских организаций. На практике же бюджетные средства расходуются преимущественно на последнее. По оценкам экспертов⁶, Программа не покрывает потребности здравоохранения приблизительно в два раза. В большинстве регионов России эта и так дефицитная программа исполняется на муниципальном уровне не более чем на 60 – 70% от необходимых объемов затрат. Представители Общественной палаты РФ отмечают, что фактически в стране отсутствует медицинское страхование, а существует лишь система передачи бюджетных средств медицинским учреждениям через посредников. Средства, направленные учреждениям, проходят по длинной бюрократической цепи, оседая по различным причинам и в значительном количестве на всех этапах следования. Финансовые потоки трудно проследить и проконтролировать. Так, Программа госгарантий финансируется за счет бюджетов и фонда ОМС, родовой сертификат – за счет Фонда социального страхования, диспансеризация работающего и неработающего населения – за счет двух упомянутых фондов.

⁵ Постановление Правительства РФ от 11.09.1998 г. №1096; Постановление Правительства РФ от 24.07.2001 г. №550.

⁶ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29–30 сент. 2006 г.

Регулирование системы финансирования тем более важно и необходимо, если учитывать то обстоятельство, что государственных средств, выделяемых на поддержание и развитие отрасли, совершенно недостаточно. Анализируя проект бюджета 2007 года, член-корр. РАН С.Ю. Глазьев подчеркивает: «...расходы здравоохранения должны составлять от 5% ВВП (минимально допустимый уровень, рекомендуемый ВОЗ) до 10% (уровень наиболее благополучных стран). Согласно «Проекту федерального бюджета на 2007 год» расходы на здравоохранение не превысят 2,8% ВВП»⁷. При этом 76% этих расходов планируется осуществлять за счет региональных бюджетов. Таким образом, государственные обязательства и гарантии по оказанию бесплатных услуг в значительной мере не покрывают объективные потребности населения.

Председатель комиссии Общественной палаты по вопросам здравоохранения Л.М. Рошаль, характеризуя современные организационные изменения в управлении отраслью здравоохранения, отмечает: «Структурные изменения в руководстве отраслью, создание объединенного Министерства здравоохранения и социального развития, агентств не привели к желательным результатам. Созданная система стала менее управляемой и не более эффективной. Положение усугубило распределение полномочий и непродуманное лишение муниципального уровня здравоохранения специализированной помощи»⁸.

Организационное и финансовое несовершенство управления здравоохранением в Российской Федерации в целом и в отдельных регионах создает значительные сложности в выполнении главной задачи – сохранения и укрепления здоровья населения.

В результате проведенных в России реформ ответственность за здоровье населения ложится прежде всего на органы региональной и местной власти. Они должны планировать и нормировать медицинское обслуживание и управлять им на подведомственной территории.

Таким образом, здравоохранение «приблизилось» к обслуживаемому населению. Однако показатели его здоровья не улучшаются, смертность растет, а здравоохранение еще не окончательно переориентировано на первичное медицинское обслуживание и профилактику.

При характеристике качественного состояния регионального здравоохранения важнейшее значение имеют:

⁷ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9–10. – С. 3–27.

⁸ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29–30 сент. 2006 г.

- общее состояние медико-демографической обстановки;
 - степень обеспеченности отрасли здравоохранения материальными и трудовыми ресурсами;
 - обеспеченность населения медицинской помощью и ее качество.
- Обратимся к более детальному анализу данных проблем в Вологодской области – одном из типичных российских регионов.

Медико-демографическая обстановка

Вологодская область является регионом с демографическими тенденциями, характерными для России в целом. На начало 2008 г. в регионе насчитывалось 1 222,9 тыс. человек. Более двух третей населения проживало в городах, менее одной трети – в сельской местности. На трудоспособное население приходится 63%, младше трудоспособного возраста – 16%, старше трудоспособного возраста – 21%. В регионе преобладает женское население (54% женщин и 46% мужчин). В период с 2000 по 2007 г. количество мужчин сократилось более чем на 37 тыс. человек. Преобладание женского населения над мужским отмечается и в городских, и сельских поселениях, причем в большей степени, чем в Северо-Западном федеральном округе и России.

В 2007 г. по сравнению с 2000 г. численность постоянного населения в регионе уменьшилась почти на 72 тыс. человек⁹. С 2000 г. естественная убыль населения находится на стабильно высоком уровне: 6,2 – 7,1 на 1000 человек населения в год, причем в сельской местности население убывает в 2,6 раза быстрее, чем в городской (10,6 и 4,1 в год соответственно). Основными причинами депопуляции является низкий даже в сравнении со странами второго демографического перехода уровень рождаемости и крайне высокий уровень смертности: 7 – 10 родившихся и 16 умерших в расчете на 1 000 чел. населения. Главной особенностью депопуляции в Вологодской области и в России в целом стала катастрофическая смертность населения (*табл. 4.1.1*), аналоги которой можно найти лишь среди развивающихся стран, например Намибии, Гондураса, Эквадора.

Одна из особенностей медико-демографических процессов – старение населения¹⁰ – наиболее ярко проявляется в сельской местности. Так, здесь количество лиц старше трудоспособного возраста в 1,6 раза превышает число лиц младше трудоспособного возраста, в то время как в городской местности – в 1,2 раза.

⁹ Статистический ежегодник Вологодской области. – Вологдастат, 2006, 2007. – 320 с.; Демографический ежегодник. – Вологда: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области, 2008.

¹⁰ Старение населения – увеличение доли пожилых и старых людей в общей численности населения.

Таблица 4.1.1. Показатели естественного движения населения в странах «Большой восьмерки» (на 1000 чел. населения)

Страна	Рождаемость	Смертность	Естественный прирост/убыль
	2004/05	2004/05	2004/05
Франция	13	8	+5
Германия	9	10	-1
США	14	8	+6
Великобритания	12	10	+2
Канада	10	7	+3
Италия	10	9	+1
Япония	9	9	0
Справочно:			
Россия	11	16	-5
Вологодская область	10,5	18,8	-8,3

Источник: 2006 World Development Indicators / World Bank, 2006.

Коэффициент демографической нагрузки¹¹ по области в целом достигает 582 человек (в 2006 г. – 560 человек в РФ и 578 человек в СЗФО). В регионе сформировался регрессивный тип популяции. Доля лиц младше трудоспособного возраста составляет 15% в общей численности населения (табл. 4.1.2), в то время как для возобновления трудовых ресурсов и развития промышленного потенциала региона она должна быть в пределах 20 – 25%.

Высокая смертность и «молодой ее возраст» обуславливают небольшую ожидаемую продолжительность жизни¹², которая в 2007 г. для области составляла 65,8 года (в 1990 г. – 70 лет, 2000 г. – 66 лет; табл. 4.1.3). Разница в ожидаемой продолжительности жизни у мужчин и женщин в 2006 г. в регионе была почти 15 лет (Россия – 13).

Россия отстает по продолжительности жизни населения от десяти наиболее развитых стран мира на 15 – 19 лет для мужчин и на 7 – 12 лет для женщин. В сравнении со странами, имеющими примерно тот же, что и Россия, среднедушевой ВВП, отставание в продолжительности жизни составляло 3 – 11 лет для мужчин и 1 – 5 лет для женщин. Потери продолжительности жизни российского

¹¹ Демографическая нагрузка – отношение общего числа иждивенцев, измеряемого количеством населения в нетрудоспособном возрасте (моложе 15 и старше 65 лет), к численности населения трудоспособного возраста (15-64 года).

¹² Ожидаемая продолжительность жизни при рождении – среднее количество лет, которое прожил бы новорожденный младенец при условии, что в каждом возрасте условия для сохранения его жизни оставались такими, какими они были для соответствующей возрастной группы в год его рождения. Показатель ожидаемой продолжительности жизни отражает состояние окружающей среды в стране, здоровье населения, бытовые и прочие условия жизни, а также качество доступной медицинской помощи.

Таблица 4.1.2. **Возрастная структура населения** (в % от всего населения)

Возрастные группы	Территория	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.
Лица младше трудоспособного возраста (моложе 16 лет)	Вологодская обл.	24,5	19,3	16,2	15,9
	СЗФО	23,1	17,6	14,5	14,3
	РФ	24,3	19,4	16,3	16
Лица трудоспособного возраста (М – 16-59 лет вкл., Ж – 16-54 года вкл.)	Вологодская обл.	54,6	59,3	63,1	63,2
	СЗФО	58,3	61,6	64,1	64,1
	РФ	56,7	60,2	63,3	63,4
Лица старше трудоспособного возраста (М – старше 60 лет, Ж – старше 55 лет)	Вологодская обл.	20,9	21,4	20,7	20,9
	СЗФО	18,6	20,8	21,3	21,6
	РФ	19,0	20,4	20,4	20,6

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006; Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005, 2007.

Таблица 4.1.3. **Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет**

Территория	Мужчины			Женщины			Все население		
	1990 г.	2000 г.	2006 г.	1990 г.	2000 г.	2006 г.	1990 г.	2000 г.	2006 г.
Вологодская область	63	59	58	75	73	73	70	66	65
СЗФО	64	58	59	74	72	72	70	65	65
Россия	64	59	60	74	72	73	69	65	66

Источник: Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Облстат. – Вологда, 2007.

населения определяются ненацеленностью экономического курса страны на решение социальных проблем, а также сравнительно низким уровнем ее экономического развития.

Для понимания медико-демографической и социальной ситуации важным показателем является структура смертности населения. В Вологодской области первое ранговое место в структуре смертности занимают болезни органов кровообращения (918,6 на 100 тыс. чел. населения). На втором месте находятся новообразования (204,8), на третьем – несчастные случаи, травмы и отравления (197,6; табл. 4.1.4).

Высокий уровень смертности по причине несчастных случаев, отравлений и травм, который у мужчин в 5 раз выше, чем у женщин (406 и 87 чел. умерших на 100 тыс. населения соответственно), превосходит данный показатель в ряде областей СЗФО. Сложившаяся в регионе структура смертности значительно отличается от таковой в странах Евросоюза, где смертность от предотвратимых причин в 3-4 раза реже.

Таблица 4.1.4. Смертность от основных причин
(в расчете на 100 тыс. чел. населения)

Причины смертности	Вологодская область		СЗФО	Российская Федерация		ЕС-15*	ЕС-25**
	2000 г.	2007 г.	2005 г.	2000 г.	2007 г.	2002 г.	2002 г.
Болезни системы кровообращения	896	918,6	1 019	846	829	303	340
Новообразования	206	204,8	226	205	202	242	253
Несчастные случаи, отравления и травмы	230	197,6	255	219	175	57	66

* Страны Европейского Союза до мая 2004 г.
 ** Страны Европейского Союза после мая 2004 г.
 Источники: Health in Europe. Data 1998 – 2003 / Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005; Статистический ежегодник Вологодской области / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2008; Демографический ежегодник России / Росстат. – М., 2007.

Динамику общественного здоровья отражают и показатели заболеваемости и инвалидности населения, также негативно характеризующие Россию по сравнению со странами с высоким уровнем экономического развития (табл. 4.1.5).

За период с 2000 по 2006 г. возросла заболеваемость населения региона алкогольными психозами (на 31%), психическими расстройствами (на 38%), болезнями мочеполовой системы (на 49%), органов кровообращения (на 7%), туберкулезом (на 29%).

Проблема заболеваемости перемещается из группы престарелых в группы детей, а также молодых людей, которые в детородном возрасте воспроизводят нездоровое потомство. Удельный вес детей, рожденных больными родителями, увеличился с 14% в 1990 г. до 40% в 2004 г. Интенсивность снижения потенциала здоровья детей существенно выше средних тенденций: уровень здоровья детей ниже уровня здоровья родителей, а состояние внуков еще хуже¹³.

Таблица 4.1.5. Основные индикаторы общественного здоровья населения
(в расчете на 1000 чел. населения)

Индикатор	Территория	1998 г.	2000 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Общая заболеваемость	Вологодская обл.	753	850	812	806	858,4	832,1
	СЗФО	703	763	750	763	803,2	н.д.
	Российская Федерация	667	731	745	746	762,4	н.д.
Инвалидность	Вологодская обл.	94	124	109,2	109,3	111,6	н.д.
	СЗФО	110,7	103,2	101,1	111,9	114,8	н.д.
	Российская Федерация	77,6	76,7	80,7	87,9	91,5	н.д.

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2002: Стат. сб. / Госкомстат. – М., 2002; Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005, 2007; Здравоохранение в России: Стат. сб. – М., 2007.

¹³ Римашевская Н. Здоровье человека – здоровье нации // Экономические стратегии. – 2006. – №1. – С. 36-41.

Таблица 4.1.6. Показатели здоровья детей и подростков

Показатель	Территория	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Заболеваемость детей в возрасте 0 – 14 лет (на 1000 детей)	Вологодская область	2 060,4	2 307,5	2 275,2
	СЗФО	1 995,9	2 133,1	н.д.
	Российская Федерация	1 738,1	1 759,9	н.д.
Заболеваемость детей в возрасте 15 – 17 лет (на 1000 подростков)	Вологодская область	1 262,4	1 405,9	1 322,1
	СЗФО	1 190,2 (2003 г.)	1 183,3 (2004 г.)	н.д.
	Российская Федерация	1 040,9 (2003 г.)	1 060,2 (2004 г.)	н.д.
Источники: Здравоохранение в России. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006; Основные показатели деятельности учреждения здравоохранения Вологодской области. – Вологда: ДЗО, 2006, 2008.				

Ухудшение состояния здоровья детей всех возрастов (табл. 4.1.6) обусловило формирование следующих выраженных медико-социальных последствий: ограничение возможности реализации репродуктивной функции в будущем; ограничение возможности получения профессионального образования и свободного трудоустройства; высокая частота социальной и психологической дезадаптации (расстройства поведения, конфликтность и др.); низкая годность юношей по состоянию здоровья к военной службе (не более 70%); снижение демографического и трудового потенциала нации¹⁴.

Наряду со статистической информацией большую ценность имеют данные социологических опросов как показатель субъективных оценок населения – измеритель индивидуального здоровья.

По данным социологических исследований, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН¹⁵, доля населения, оценивающего свое здоровье как хорошее, не превышает 40%. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) выявил, что 31% населения страны считает свое здоровье в целом хорошим, 45% – удовлетворительным, 24% – в целом слабым¹⁶. В то же время как хорошее оценивает свое здоровье 65% населения в Германии, 77% – во Франции, 80% – в Норвегии¹⁷.

Судя по данным мониторинга психического здоровья, у 30% населения области проявляются признаки тревоги или депрессии; у 16% – симптомы психических расстройств.

¹⁴ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29–30 сент., 2006 г.

¹⁵ Социологические опросы проводятся ежегодно с 1999 г. в городах Вологде, Череповце и 8 районах области; №= 1500.

¹⁶ Шейман И. Первый год: что изменилось в поликлиниках? // Известия. – 2006. – №168. – 13 сент.

¹⁷ Европейская база данных «Здоровье для всех» (январь 2007 г.) / Европейское региональное бюро ВОЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.euro.who.int/hfadb>

Таким образом, анализ медико-демографических показателей позволяет констатировать необходимость безотлагательного решения проблемы низкого уровня здоровья граждан, а также явную недостаточность усилий государства в данном направлении и малоэффективность его бюджетной политики. Средства, направленные на повышение рождаемости, «гасятся» низким уровнем дохода большинства людей, для которых рождение ребенка становится фактором риска и повышает вероятность падения среднедушевого дохода семьи ниже прожиточного минимума.

Обеспеченность отрасли материальными и трудовыми ресурсами

Тенденция ухудшения демографических показателей, которая характерна не только для Вологодской области, но и для России в целом, диктует необходимость кардинальных преобразований в сфере здравоохранения, особенно в области кадрового и финансового обеспечения медицинских учреждений. Приоритетными направлениями в этом плане являются реструктуризация коечного фонда и реформа системы финансирования отрасли.

Первое направление обеспечивает реализацию профилактических функций учреждений здравоохранения, без чего невозможно поддержание общественного здоровья. Реформы в структуре финансирования отрасли направлены на ликвидацию дефицита бюджетных средств через повышение эффективности их использования. На сегодняшний день Россия значительно (от 2 до 10 раз) отстает от многих развитых стран в вопросе финансирования отрасли здравоохранения (табл. 4.1.7).

Таблица 4.1.7. Соотношение ВВП и расходов на здравоохранение

Страна	Общие расходы на здравоохранение (на душу населения), долл. по ППС		ВВП на душу населения, долл. по ППС		Отношение величин в странах ОЭСР к уровню РФ, в разах (2003 г.)	
	1999 г.	2004 г.	1999 г.	2004 г.	Здраво-охранение	ВВП
Франция	2 306	3 016	22 897	29 300	5,3	3
Германия	2 566	3 052	23 743	28 303	5,3	3
США	4 335	5 711	31 872	37 562	10,4	4,1
Великобритания	1 700	2 531	22 093	30 821	4,4	3,1
Канада	2 400	2 989	26 251	30 677	5,4	3,3
Италия	1 859	2 424	22 172	28 180	4,6	2,8
Япония	1 829	2 244	24 898	27 967	4,1	3,0
Россия	285	571	7 473	9 902	х	х

Источники: Human Development Report. 2001 / Oxford University Press, 2001; О развитии человека. 2005: Доклад – М.: Весь мир, 2005; The World Health Report. 2006 / World Health Organization, 2006.

Приведение соотношения между объемом государственных расходов на здравоохранение и величиной национального дохода в соответствие со стандартами развитых стран мира позволило бы увеличить уровень бюджетного финансирования отрасли в 1,5-2 раза в расчете на каждого жителя России. Это могло бы создать возможности для значительного улучшения условий функционирования сферы охраны и укрепления здоровья даже при существующем уровне общественного производства, а в последующем – расширить их благодаря поступательному росту ВВП. По экспертным оценкам Института экономики РАН, «исходя из содержательных целей социально-экономического развития страны и состояния ее человеческого и научно-технического потенциала, учитывая мировой опыт, расходы бюджета 2007 г. следовало бы увеличить на 1,5 трлн. руб. В этом случае благодаря соответствующему расширению конечного спроса произошло бы увеличение прироста ВВП, что позволило бы повысить расходы на социальные нужды, в том числе на здравоохранение, – до 5% ВВП, т. е. на 783 млрд. руб.»¹⁸

Как уже отмечалось, более чем на 70% финансовое обеспечение здравоохранения осуществляется за счет региональных бюджетов, но, к сожалению, и на местном уровне проблема недофинансирования отрасли остается актуальной. По данным 2006 г., размер подушевого бюджетного финансирования здравоохранения Вологодской области на 12% превышает величину общефедерального показателя и 5,6% – общеокружного. В 2006 г. по данному показателю Вологодская область уступала четырем регионам СЗФО, а также мегаполису Санкт-Петербургу (табл. 4.1.8).

На качество медицинской помощи в значительной степени оказывает влияние слабая организация ее первичного звена (в том числе укомплектованность врачебным и средним медицинским персоналом), интенсивность оказания стационарной помощи (продолжительность пребывания в больнице), в меньшей – обеспеченность больничными койками и количество госпитализаций в расчете на 100 чел. населения (табл. 4.1.9). Диспропорция в соотношении врачей и среднего медицинского персонала в здравоохранении России приводит к тому, что определенную часть рабочего времени врачи, вместо приема пациентов, выполняют «неврачебную» работу. В 2006 г. в России на 100 врачей приходилось в общей сложности 220 работников среднего звена, в то время как в большинстве развитых стран это соотношение составляет 100:300 и более.

¹⁸ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9–10. – С. 27.

Таблица 4.1.8. Расходы консолидированного бюджета Вологодской области на здравоохранение и спорт в 2006 г. в сравнении с регионами Северо-Западного федерального округа (на 1 жителя)

Регион	Расходы на здравоохранение и спорт		
	Руб.	В % к РФ	Ранговое место в СЗФО
г. Санкт-Петербург	7,552	170	1
Мурманская область	6,454	153,7	2
Республика Карелия	5,214	124,1	3
Республика Коми	5,120	122	4
<i>Вологодская область</i>	<i>4,721</i>	<i>112,4</i>	<i>5</i>
Архангельская область	3,688	87,8	6
Ленинградская область	3,570	85	7
Калининградская область	3,028	72,1	8
Новгородская область	2,955	70,3	9
Псковская область	2,416	57,5	10
В среднем по СЗФО	4,470	106,4	–
В среднем по РФ	4,200	–	–

Источники: Здравоохранение в России: Стат. сб. / Росстат. – М., 2005; Стат. сб. [Эл. ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.Komistat.ru](http://www.Komistat.ru)

Таблица 4.1.9. Показатели работы больниц в России и странах Европейского Союза в 1995 – 2006 гг.

Страна	Число коек на 1000 населения	Число госпитализаций на 100 чел. населения	Средняя продолжительность госпитализации (дни)	Средняя занятость койки* (%)
Дания	3,8	22,12	5	84
Финляндия	7,02	25,78	10	74,0
Швеция	5,2	15,6	6,3	77,5
Германия	8,4	22,6	10,2	75,6
Страны ЕС (в среднем)	6,4	20,81	8,03	73,58
Россия	9,8	22,2	13,8	86,4

*Стационары нехронического профиля.
 Источник: Европейская база данных «Здоровье для всех» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.euro.who.int/hfadb?language=Russian>

Из-за отсутствия соответствующего финансирования материально-техническая база у подавляющего большинства медицинских учреждений остается слабой. Хотя число стационаров на 100 тыс. чел. населения в России и превышает в 2 раза число стационаров в Европе, но оснащение абсолютного большинства из них значительно отстает от европейских стандартов. Не финансируется в необходимых объемах капитальный ремонт стационаров, не предусмотрено финансирование повышения квалификации специалистов, а также развития современных компьютерных технологий.

Значительная доля финансирования здравоохранения в Вологодской области, как и в России в целом, затрачивается на дорогостоящую стационарную помощь. Ежегодно госпитализируется около 26% жителей региона. При этом части госпитализированных не требуется интенсивное лечение и круглосуточное наблюдение в условиях стационара. Повышению эффективности функционирования сферы здравоохранения способствует развитие дневного стационарного обслуживания при больничных и амбулаторно-поликлинических учреждениях. В течение ряда лет Департаментом здравоохранения Вологодской области проводится настойчивая, целенаправленная работа по развитию стационарозамещающих технологий. Количество больных, пролеченных таким образом, за период с 2002 по 2007 г. увеличилось более чем в два раза (табл. 4.1.10).

Несмотря на значительное развитие сети дневных стационаров при больничных и амбулаторно-поликлинических учреждениях, показатели обеспеченности населения койками дневного и круглосуточного стационара по-прежнему не соответствуют федеральным нормативам (рис. 4.1.1).

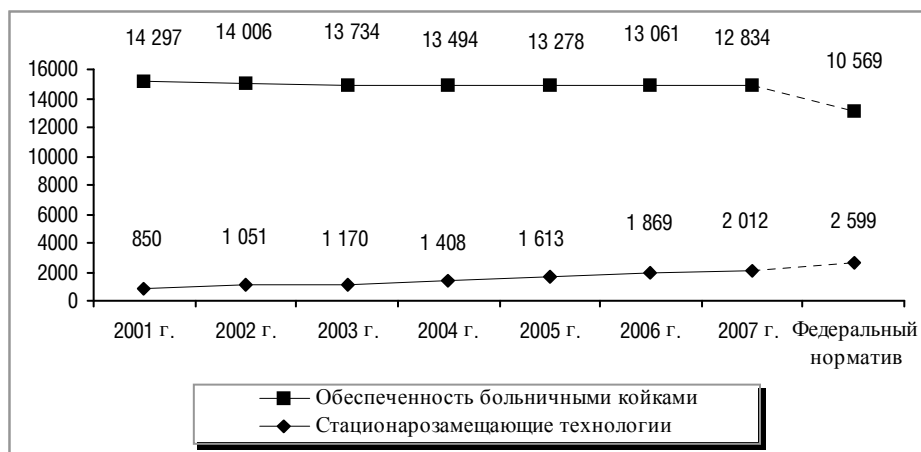
Таким образом, деятельность стационарных служб в регионе в последние годы характеризовалась высоким уровнем госпитализации, длительным пребыванием больного в стационаре, недостаточно эффективным использованием коечного фонда и врачебного персонала.

Реструктуризация сети лечебно-профилактических учреждений с приоритетом амбулаторно-поликлинического звена осуществляется сегодня медленно. В целом сохраняется госпитальный тип системы

Таблица 4.1.10. Деятельность дневных стационаров в Вологодской области в 2002 – 2007 гг.

Дневные стационары при больничных учреждениях						Дневные стационары при амбулаторно-поликлинических учреждениях					
2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Количество пролеченных больных, чел.</i>											
1 729	2 035	2 108	3 352	3 326	3 497	19 879	26 341	32 546	37 571	40 173	44 357
<i>Обеспеченность койками, ед. на 10 тыс. нас.</i>											
0,7	0,9	1,5	1,9	2,2	2,2	7,6	9,6	11,9	13,2	14,9	16,5
<i>Средняя занятость койки в году, дней</i>											
336	288	241	286	253	284	264	265	278	281	293	294
<i>Среднее пребывание больного на койке, дней</i>											
17	15	17,8	17,3	16,5	18,4	13	12	9,9	9,8	10,9	10,8
Источник: Основные показатели деятельности ЛПУ Вологодской области. – Вологда, 2003 – 2008.											

Рисунок 4.1.1. Динамика развития сетевых показателей в Вологодской области (стационарная помощь и дневные стационары)



здравоохранения, обусловленный неготовностью амбулаторно-поликлинических учреждений к принятию на себя больших объемов медицинской помощи из-за низкой укомплектованности первичного звена, недостаточного технического оснащения.

В национальном проекте «Здоровье», стартовавшем в России в 2007 г., главной задачей выступает улучшение первичной медико-санитарной помощи, т. е. необходимо сделать доступным и качественным первый контакт человека с медицинским работником в сельском фельдшерско-акушерском пункте, сельском врачебном участке, скорой помощи, в детских и взрослых поликлиниках, женских консультациях. Данную задачу невозможно решить при отсутствии высококвалифицированных кадров, тогда как в целом по России дефицит медицинских сестер и врачей в первичном звене составляет 30 – 40%. Это связано с низкой заработной платой и ухудшением социальных льгот.

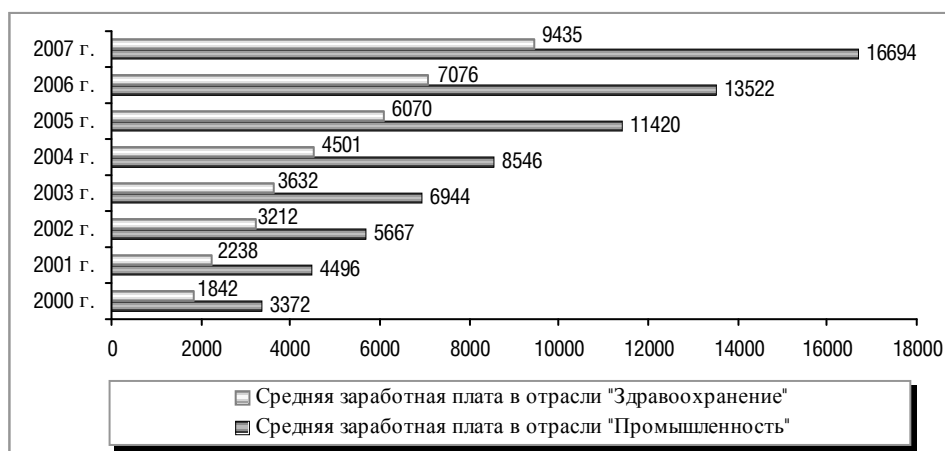
Наиболее существенные причины недостатка специалистов с высшим медицинским образованием – низкий уровень заработной платы, неудовлетворительное оснащение медицинским оборудованием и медикаментами, особенно сельских больниц и ФАПов. Россия остается единственной в Европе страной, где минимальная заработная плата устанавливается ниже прожиточного минимума. С учетом изменения с 1 сентября 2007 года МРОТ до 1 400 руб. работники низовых звеньев здравоохранения получают 3 – 5 тыс. руб. в месяц (в сравнении с планируемыми 12 тыс. руб. в месяц в среднем по народному хозяйству)¹⁹.

¹⁹ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9–10. – С. 13-14.

Средняя зарплата по отрасли значительно ниже, чем в промышленности (даже с учетом ее роста на 18% за счет средств национального проекта и областных целевых программ): в 2007 году она составила 9435 руб. (или 56,5% заработной платы в промышленности в среднем по РФ). Крайне низкий размер повышения зарплаты в бюджетной сфере не компенсирует в полном объеме уровня инфляции. Руководство страны старается улучшить положение с оплатой труда медицинских работников. Вместе с тем Минздравсоцразвития России до сих пор не определил концептуальные подходы к разработке отраслевой системы оплаты труда работников здравоохранения²⁰.

На протяжении последних шести лет динамика оплаты труда работников медицинских учреждений в Вологодской области имела тенденцию увеличения, однако размер их заработной платы по-прежнему заметно ниже, чем в промышленности (рис. 4.1.2).

Рисунок 4.1.2. Уровни заработной платы в Вологодской области (руб. в месяц)



Источники: Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007; Социальное положение и уровень жизни населения России / Росстат. – М., 2007; Промышленность России / Росстат. – М., 2007.

²⁰ Доклад председателя Комиссии Общественной палаты по вопросам здравоохранения Леонида Рошаля «Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом», 29–30 сентября 2006 года, III пленарное заседание Общественной палаты РФ. Там же отмечено, что «по подсчетам экспертов, в 2006 г. расходы федерального бюджета (в части государственных расходов на здравоохранение) должны были бы составлять не 127 млрд. руб., а 430 млрд. руб. Только в этом случае зарплату в здравоохранении можно было бы приблизить к уровню оплаты труда в промышленности, а материально-техническое оснащение лечебно-профилактических учреждений в течение 4-5 лет поднять до стандарта оснащения аналогичных ЛПУ в Восточной Европе. Только в этих условиях появились бы предпосылки к предотвращению катастрофического ухудшения показателей здоровья населения. Однако обсуждаемый проект финансирования здравоохранения на 2007 – 2008 годы опять не отвечает нуждам здравоохранения и также продолжает недофинансировать отрасль как минимум в два раза. В нем не расставлены акценты, что и сколько нужно вложить для снижения смертности, заболеваемости и инвалидности. Не предложены пути ликвидации порочной системы финансирования здравоохранения».

В условиях недостаточного государственного финансирования региональные структуры здравоохранения вынуждены изыскивать пути, позволяющие увеличить финансирование, а также максимально эффективно использовать имеющиеся средства. Предпринимаемые в этом направлении усилия регионального здравоохранения можно разделить на ряд направлений.

1. Привлечение дополнительных средств, в том числе путем принятия областных целевых программ.

Программно-целевое планирование, развитие региональных целевых программ позволяет несколько увеличить финансирование отрасли (табл. 4.1.11). Однако в целом проблему недофинансирования отрасли и повышения эффективности ее работы данные программы решить не могут. Следует отметить и то, что в подавляющем большинстве случаев оценка эффективности целевых программ ведется не по изменению индикаторов общественного здоровья, а по освоенным финансовым средствам. Такой подход, на наш взгляд, недопустим. Необходимо оценивать результативность программы именно по достигнутым результатам в плане изменения индикаторов здоровья, оговоренных и указанных при принятии программы.

2. Анализ эффективности использования финансовых средств. Расчет и обоснование приоритетных направлений финансирования регионального здравоохранения.

Департаментом здравоохранения Вологодской области для оценки финансовых аспектов деятельности медицинских учреждений используется метод финансового макроанализа, целью которого является научное обоснование приоритетов реформирования и финансирования регионального здравоохранения на основании комплексного социально-гигиенического изучения эффективности финансовых затрат по оказанию медицинской помощи населению региона.

В качестве интегральной характеристики социально-экономических аспектов здоровья населения используется показатель потенциально потерянных лет жизни вследствие преждевременной смертности от конкретных причин (ПГПЖ). Этот индикатор наи-

Таблица 4.1.11. Изменение показателей областных целевых программ в Вологодской области

Показатель	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Объем финансирования ОЦП (млн. руб.)	107	211,4	226,8	341,6	272,8	206,7	440,9
Количество ОЦП	9	8	12	16	17	10	15

более доступен для анализа, т. к. в области имеется достоверная статистическая информация о смертности за ряд лет. С помощью индекса ПГПЖ определяются классы заболеваний, обуславливающих наибольшие демографические потери. Кроме того, результаты анализа позволяют выявить муниципальные образования, в которых сложилась наиболее неблагоприятная ситуация со смертностью населения в ранних возрастах.

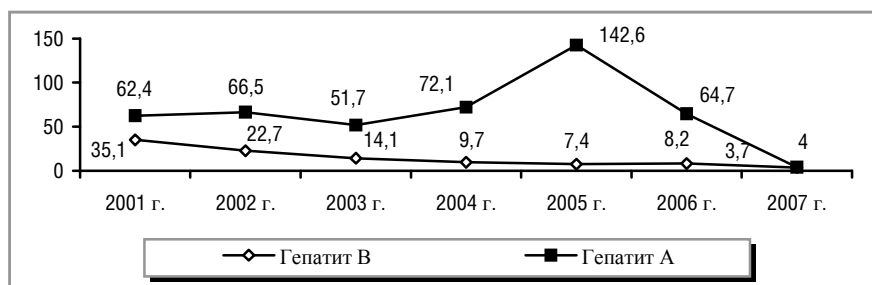
3. Развитие и усиление профилактического направления в здравоохранении.

Улучшение демографической ситуации и состояния общественного здоровья населения, а также реструктуризация коечной сети невозможны без ориентации системы здравоохранения на профилактику основных заболеваний. Наглядным примером эффективного вложения средств в профилактику заболеваний являются результаты выполнения ОЦП «Вакцинопрофилактика». Объемы финансирования программы к 2007 г. составили 18,2 млн. руб. (рис. 4.1.3). Повышение объемов иммунизации, произошедшее благодаря дополнительным бюджетным ассигнованиям, привело к существенному снижению заболеваемости населения региона. Так, заболеваемость жителей Вологодской области гепатитом А снизилась со 142,3 случая на 100 тыс. чел. населения в 2005 г. до 4 случаев уже к 2007 г. (рис. 4.1.4).

Рисунок 4.1.3. Объемы финансирования программы «Вакцинопрофилактика» в Вологодской области, млн. руб.



Рисунок 4.1.4. Заболеваемость населения Вологодской области гепатитом А и В (на 100 тыс. чел. нас.)



4. Переход с ретроспективного на подушевой принцип финансирования.

Одной из главных финансовых проблем региональной системы здравоохранения в настоящее время является ретроспективный принцип финансирования медицинских услуг, основанный на персонифицированном учете числа посещений поликлиник и количества больных, прошедших курс лечения в стационаре. Такой способ распределения средств не адекватен индивидуальным потребностям клиентов медицинских учреждений, а также не обеспечивает соблюдение принципов экономической целесообразности. Для повышения эффективности финансовых затрат и достижения целей развития отрасли необходим перевод первичного звена здравоохранения на подушевой принцип финансирования, заключающийся в реализации сценария предварительной оплаты медицинской помощи на основе ранее согласованных между ЛПУ и финансирующей стороной объемов услуг. При этом денежные средства выделяются на каждого абонента (гражданина, прикрепленного к поликлинике). Сотрудники медицинских учреждений в этих условиях заинтересованы в развитии профилактической деятельности и в полном выздоровлении клиента, поскольку это позволяет избежать дополнительных расходов и обеспечить больший доход в перспективе.

Таким образом, наиболее актуальные аспекты повышения эффективности системы здравоохранения Вологодской области связаны с проблемой недофинансирования отрасли, в связи с чем основными направлениями преобразований выступают развитие первичной медицинской помощи (амбулаторно-поликлинического звена), сокращение коечного фонда стационаров круглосуточного пребывания, внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, переход от ретроспективного к подушевому принципу финансирования.

Анализ деятельности системы здравоохранения на региональном уровне показал, что Вологодская область во многом является типичным для Российской Федерации регионом, который имеет сходные со страной в целом структуру населения и характеристики демографических процессов, тенденции в динамике заболеваемости и инвалидизации населения, а также характеристики работы служб здравоохранения. Это дает нам право, опираясь на данные анализа развития здравоохранения в Вологодской области, дать обобщенные рекомендации по развитию регионального здравоохранения в целом.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, в Вологодской области сложилась неблагоприятная социальная и медико-демографическая обстановка.

Одной из главных проблем является депопуляция, обусловленная низким уровнем рождаемости и высокими показателями смертности. Следует отметить, что существенная часть потерь вследствие преждевременной смерти полностью или частично предотвратимы. Снижение численности населения области в последнее десятилетие приобрело устойчивую тенденцию. Ежегодно население сокращается примерно на десять тысяч человек, или на 0,8%.

Кроме того, имеют место такие негативные тенденции, как:

- ⇒ прирост смертности по всем основным классам смертности;
- ⇒ высокий уровень преждевременной смертности населения (преимущественно мужчин), обусловленный, в первую очередь, большой частотой несчастных случаев, отравлений и травм, что привело к чрезвычайно низкой продолжительности жизни мужчин (58 лет);

- ⇒ старение населения, особенно в сельской местности;

- ⇒ рост заболеваемости по большинству видов болезней, чаще по социально обусловленным и дорогостоящим с точки зрения их лечения; к наиболее острым проблемам по-прежнему относятся заболевания, передающиеся половым путем, туберкулез, алкоголизм, наркомания, болезни системы кровообращения и онкологические заболевания; высокий уровень травматизма, несчастных случаев и отравлений;

- ⇒ большинство жителей не ведут здоровый образ жизни и не занимаются профилактикой здоровья.

Безусловно, негативное влияние на уровень заболеваемости оказывает социально-экономическая ситуация в стране и образ жизни людей. Однако особую роль здесь играет недостаточная эффективность государственной политики в сфере охраны и укрепления здоровья.

Во-вторых, нынешняя региональная система здравоохранения имеет такие существенные организационные недостатки в работе, как перегрузка стационарной службы, высокий уровень госпитализации населения, большая длительность лечения больного в стационаре, неэффективное использование коечного фонда.

- ⇒ Неэффективно используется скорая медицинская помощь. В регионе, как и в целом в стране, назначение скорой помощи в основном заключается в доставке врача к пациенту. Тогда как в мировой практике скорая помощь предназначена для оказания

доврачебной помощи, необходимой для сохранения и поддержания жизненно важных функций, и оперативной доставки в медицинское учреждение.

⇒ Недостаточно используется амбулаторно-поликлиническая служба и в особенности дневные стационары.

⇒ В регионе сохраняется недостаточная обеспеченность медицинским персоналом.

⇒ Недостаточно развита диагностическая служба.

В-третьих, острой является проблема кадрового обеспечения отрасли.

Для оптимизации функционирования здравоохранения, прежде всего на уровне региона, было бы полезно осуществление следующих мероприятий²¹:

1. Выход на федеральный уровень с инициативой создания действенной системы стандартов оказания медицинской помощи, обеспеченных необходимым финансированием (либо разработка региональных стандартов).

2. Создание региональной юридической основы для возможности расширения полномочий руководителей медицинских учреждений, саморазвития и самофинансирования учреждений, с использованием положительного опыта эксперимента периода советского здравоохранения – так называемого «нового хозяйственного механизма».

3. Признание профилактического направления, в том числе санитарного просвещения, важнейшей национальной задачей в области улучшения здоровья населения. В связи с чем необходимо развивать социальную рекламу, максимально используя средства массовой информации для рекламного обеспечения государственной политики социальных реформ, предусматривать при формировании регионального бюджета средства на социальную рекламу в области здравоохранения.

4. Разработка конкретного плана улучшения стационарной помощи. При этом требуется обратить особое внимание на снабжение стационаров медикаментами, улучшение материально-технической базы, прежде всего службы интенсивной терапии, реанимации и операционных, и закрепление в них кадров.

5. Разработка региональных целевых программ, направленных: на восстановление муниципального и сельского здравоохранения; охрану репродуктивного здоровья детей, подростков и молодежи; здоровье работающего населения.

²¹ Рекомендации основаны на материалах: «Решение пленарного заседания Общественной палаты РФ по вопросу «О здравоохранении в Российской Федерации» от 29–30 сентября 2006 года.

6. Внедрение научного сопровождения разрабатываемых региональных программ.

7. Разработка и внедрение системы контроля качества работы медицинского персонала, учитывающей ее конечные результаты.

8. Разработка Концепции прогнозирования, планирования и подготовки кадров здравоохранения, в том числе для сельских районов, а также подготовки руководителей медицинских учреждений, специалистов в области общественного здоровья, управления качеством медицинской помощи, экономики здравоохранения, медицинской информатики и менеджмента здравоохранения.

9. Ведение кадровой политики в здравоохранении региона по направлениям, закрепленным в следующих программах:

⇒ «Подготовка и закрепление специалистов». Разработать и наладить контрактную систему обучения специалистов первичного звена с обязательной отработкой ими после окончания вуза 3 – 5 лет в регионе.

⇒ «Повышение зарплаты медицинским работникам». В подпрограмме обосновать механизм, этапы и сроки повышения зарплаты всем категориям работников отрасли, доведя минимальную гарантированную заработную плату до уровня средней зарплаты по экономике региона, обеспечив финансирование не менее 50% фонда оплаты труда в виде стимулирующих надбавок. Разработать прогрессивные механизмы оплаты труда медицинских работников с учетом результатов их деятельности.

⇒ «Закрепление специалистов на селе». Данной подпрограммой должно быть предусмотрено предоставление пакета социальных льгот специалистам (жилье на время работы на селе, оплата коммунальных услуг и пр.).

Поскольку здоровье представляет собой сложное явление, подверженное влиянию множества разнородных и разноуровневых факторов, для эффективной реализации мероприятий национального проекта «Здоровье» недостаточно деятельности только сферы здравоохранения. Необходимо активное взаимодействие всех секторов власти и общества, направленное на создание политической, экономической, социальной, правовой, психологической, научно-аналитической среды для формирования политики охраны и укрепления здоровья. Определяющим при этом выступает качество жизни индивида. Позитивные изменения в уровне доходов и потребления создают благоприятные условия для формирования здоровья человека путем целенаправленного оздоровления его образа жизни.

Решить задачи по укреплению здоровья нации и оптимизации демографической ситуации в стране невозможно без диалога власти и гражданского общества. Только общественная экспертиза инициатив Правительства РФ может помочь власти получить тот кредит народного доверия, без которого трудно рассчитывать на успех. Общественная палата РФ проводит в этом направлении активную работу.

Таким образом, за период с 2000 по 2007 г., при некотором улучшении показателей функционирования системы здравоохранения, принципиальных изменений в существующих тенденциях не произошло: продолжается рост смертности населения в трудоспособном возрасте; недопустимо велик показатель смертности от предотвратимых причин; заболеваемость, особенно в детском и подростковом возрасте, продолжает увеличиваться, а ожидаемая продолжительность жизни при рождении не увеличивается; общие расходы на здравоохранение по-прежнему отстают от уровня развитых стран и уровня, рекомендованного ВОЗ.

Задача сохранения и развития человеческого потенциала на основе повышения уровня и качества жизни не может быть возложена на социальных аутсайдеров, поскольку эксплуатация энтузиазма без достойного материального поощрения ведет к профессиональной и личной деградации работников. Поэтому важно добиться повышения оплаты труда работников здравоохранения до среднего уровня по экономике в целом.

Решение проблемы сбережения населения, а значит, и проблемы будущего во многом зависит от социальной направленности деятельности государства. В том числе и от обеспечения не только прожиточного, но и социального минимума.

Вполне естественно, что без решения этих проблем на федеральном уровне преодолеть их в условиях региона не представляется возможным.

Для обеспечения успешного развития здравоохранения и сохранения здоровья народа федеральным и региональным органам власти в период с 2009 по 2012 г. целесообразно предпринять следующее:

- ✦ разработать и внедрить в практику управления индикаторы (показатели), определяющие уровень достижений государственной системы в вопросе сохранения и улучшения здоровья населения;
- ✦ обеспечить финансирование отрасли на уровне, сопоставимом с большинством развитых стран;
- ✦ все проблемы управления системой здравоохранения решать с точки зрения системного подхода.

4.2. Доступность жилья: проблемы и пути решения

Вопросы, связанные с развитием жилищного строительства, для Вологодской области, как и всех регионов России, являются ключевыми. Опрос, проведенный ВЦИОМ в июле 2007 г., показал, что ситуацией в жилищной сфере большинство жителей страны недовольны: 35% считают ее «плохой», еще 44% характеризуют ее как «скорее плохую». Оптимистические оценки дали лишь 14%, из которых 13% выбрали сдержанно-позитивный ответ: «Положение скорее хорошее». И только 1% населения оценил текущее положение дел как «однозначно хорошее». Главная причина недовольства жилищными условиями – теснота и нехватка жилой площади (не удовлетворены своим жильем 41% россиян) [4, с. 88-91].

Понимание того, что без решения проблем, имеющихся в сфере строительства, создать основу для устойчивого экономического роста и снижения социальной напряженности в обществе невозможно, федеральная власть продемонстрировала, приступив к реализации с 2005 г. приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Данный проект позволил существенно продвинуться в развитии системы ипотечного кредитования, что повысило спрос на жилье. В настоящее время стоит задача значительного расширения предложения. Для этого по аналогии с США и Европой, где до 75% граждан живут в односемейных домах, предполагается активно развивать малоэтажное строительство²².

Важным шагом в этом направлении стало принятие Закона РФ № 161-ФЗ от 24 июля 2008 г. «О содействии развитию жилищного строительства», который предусматривает создание Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства.

Этот шаг продиктован необходимостью проведения полномасштабной ревизии земель, пригодных для строительства жилья и находящихся в федеральной собственности. Закон дает создаваемой структуре широкие полномочия в развитии не только собственно строительства жилья, но и всей технологической цепочки от принятия грамотных градостроительных решений и проектирования до стимулирования промышленности стройматериалов, обеспечения

²² Так, например, большое внимание перспективам развития малоэтажного строительства уделено в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, подготовленной Минэкономразвития России.

новостроек инженерной, социальной, транспортной инфраструктурой. Более того, предполагается, что с помощью фонда будет развернуто строительство недорогого социального жилья.

Фонду предоставляется возможность, кроме аккумулирования земельных участков вблизи городов, распоряжаться этой землей: проводить аукционы по продаже права на заключение договоров аренды и комплексного освоения участков.

Регионам России, в том числе Вологодской области, принятые федеральной властью инициативы открывают дополнительные перспективы для расширения строительства жилья. Особенностью региона является то, что 70% населения проживает достаточно компактно в городах Вологде, Череповце и в близлежащих районах. В этой ситуации наиболее привлекательным выглядит развитие индивидуального строительства в зоне агломерации «Вологда – Череповец» (Вологодский, Шекснинский, Череповецкий районы)²³. Хорошие перспективы у Грязовецкого, Сокольского, Кадуйского, Белозерского, Кирилловского, Великоустюгского районов²⁴.

Что же необходимо сделать региональным и местным органам власти и управления для того, чтобы воспользоваться сложившейся ситуацией? Какое направление развития предпочесть? Какой стратегии придерживаться?

Ответы на эти вопросы для каждого региона и муниципального образования во многом индивидуальны, так как стартовая ситуация в них может значительно различаться. В то же время основой для разработки и принятия решений могут служить общемировые, национальные и региональные закономерности и тенденции развития строительной сферы. Обозначим основные из них.

Важнейшей тенденцией развития мировой экономики является **усиление ее глобализации**. Эксперты Международного валютного фонда определяют этот феномен как «растущую экономическую взаимозависимость стран всего мира в результате возрастающего объема и разнообразия трансграничных потоков товаров, услуг и капиталов, а также благодаря все более быстрой и широкой диффузии технологий» [4, с. 155]. Национальные экономики активно

²³ Проект «Формирование устойчивой агломерации «Вологда – Череповец», а также «коридоры» развития разработаны Правительством Вологодской области и отражены в Основных положениях стратегии социально-экономического развития региона.

²⁴ Более подробно данные вопросы рассмотрены нами в статье «Поселенческие структуры в пригородном районе: стратегия жилищного строительства», опубликованной в журнале «Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз» в 2006 году (Вып. 35, С. 44-50).

интегрируются в единый экономический механизм с универсальной системой макроэкономического регулирования. По традиции эту систему называют рыночной, или системой свободного предпринимательства и конкуренции, но на самом деле современный мировой рынок – это высокосегментированный рынок, зоны влияния на котором закреплены за определенными странами [3, с. 187]. Это приводит к тому, что конкуренция на строительном рынке постоянно нарастает. С одной стороны, компании конкурируют между собой за конкретные заказы, проекты и участки, а с другой – регионы и страны конкурируют за привлечение на свою территорию инвесторов, вкладывающих деньги в недвижимость. Вместе с повышением мобильности капитала, вкладываемого в строительство, растет мобильность самих строительных компаний и населения. В результате региональные строительные компании все чаще начинают сталкиваться с конкуренцией со стороны международных игроков. В то же время при негативном изменении социально-экономической ситуации в регионе или появлении благоприятных возможностей за его пределами население все более склонно менять место жительства.

Наряду с тенденцией нарастания нестабильности и противостояния в мире становится **отчетливой тенденция повышения роли государства в управлении экономикой**. Основная задача госрегулирования в инвестиционно-строительной сфере – обеспечивать относительную сбалансированность инвестиционного спроса и предложений строительных фирм на удовлетворение этого спроса [6, с. 45-52].

Сбалансированность и стабильность инвестиционно-строительной деятельности по созданию и реализации объектов недвижимости достигается: а) за счет широкой доступности материализации инвестиций в виде готовых строительных объектов различного назначения; б) наличия экономических и правовых механизмов по обеспечению возвратности вложенных инвестиционных средств (за исключением средств, направленных на строительство объектов общественного и оборонного назначения); в) оптимальных сроков окупаемости инвестиций.

Соблюдение указанных условий обеспечивается экономическим регулированием со стороны государственных органов посредством законодательных и административно-правовых актов.

Наиболее распространенными и действенными экономическими регуляторами, прошедшими многолетнюю апробацию, являются:

1. Льготные банковские кредиты на строящееся и покупаемое населением жилье с низкими процентными ставками (до 10% годовых) и длительными сроками погашения (25 – 30 лет).

2. Налоговые льготы на производство строительных материалов и инженерного оборудования для возведения жилых домов, автомобильных дорог, больниц, школ, детских учреждений и некоторых других объектов.

3. Стимулирование капитальных вложений, направляемых на строительство дорог, жилья, объектов коммунального и энергетического назначения в отдаленных и труднодоступных районах, путем полной отмены взимания налогов.

4. Сдерживание «бума» в сфере строительства зданий и различных пристроек для офисов и контор путем увеличения налогов на вложенный в эти объекты капитал.

Еще одной тенденцией является **дифференциация потребностей потребителей**. В этой области, наряду с общим ростом запросов, наблюдаются следующие процессы: а) стремление к индивидуальности (свободная планировка, мебель по индивидуальному заказу, эксклюзивное оформление интерьеров и ландшафтов и др.); б) стремление к комплексному решению проблем (совмещение жилья с офисом, запрос на наличие в доме магазинов, ресторанов, спортзалов и т. д.); в) рост информатизации и мобильности современного общества (возможность пользоваться спутниковым телевидением, высокоскоростным Интернетом и т. п.). Реакцией строительной сферы на данные процессы стали концепция «евроремонта», концепция «интеллектуальное здание» [17].

Рост запросов и дифференциация потребностей вызвали отчетливо наметившуюся в последнее время тенденцию **значительного повышения инновационной активности в строительной сфере**. Прежде всего это касается разработки новых строительных и отделочных материалов, а также строительной техники и инструмента. Они, в свою очередь, значительно изменяют технологии строительства. Усилия в этой сфере в основном направлены: а) на сокращение сроков и стоимости строительства; б) снижение потребления возводимыми объектами электроэнергии и других видов ресурсов.

Что касается российских тенденций, то, по данным Росстата, наиболее значимой из них за последние несколько лет следует признать **рост ввода в действие жилых домов**. За период с 2000 по 2007 г. в целом по стране он увеличился в два раза – с 30,3 до 60,4 млн. кв. м (табл. 4.2.1). В регионах Северо-Западного федерального округа, за исключением Республики Коми и Мурманской области, также наблюдается положительная динамика. Наиболее сильно объемы строительства жилья увеличились в Калининградской области

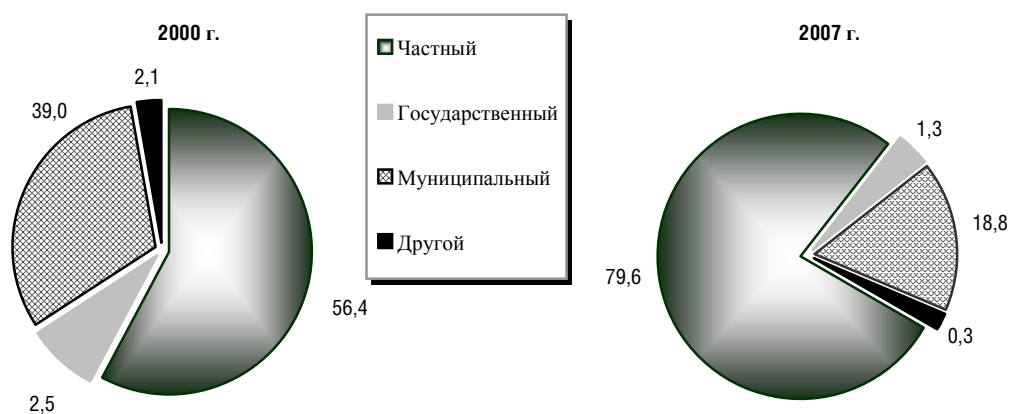
Таблица 4.2.1. Ввод в действие жилых домов в расчете на 1000 человек населения (квадратных метров общей площади) [7, 12]

Регионы	Год								2007/2000, в разах
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Калининградская обл.	179	184	207	244	259	282	535	801	4,5
г. Санкт-Петербург	229	238	260	379	441	496	519	576	2,5
Ленинградская область	233	247	259	267	308	324	409	514	2,2
Вологодская область	158	186	187	196	240	236	271	391	2,5
Новгородская область	124	132	139	158	218	214	247	309	2,5
Республика Коми	250	112	145	158	140	161	181	200	0,8
Республика Карелия	82	108	96	117	135	125	158	196	2,4
Псковская область	104	119	131	151	178	136	175	186	1,8
Архангельская область	56	73	80	71	80	91	150	181	3,2
Мурманская область	30	9	5	15	7	9	16	16	0,5
СЗФО	172	172	186	234	270	291	344	414	2,4
Россия	207	217	233	252	285	304	355	424	2,0

(в 4,5 раза). Вологодская область по показателю ввода в действие жилых домов в расчете на тысячу человек населения в 2007 г. занимала четвертое место в СЗФО, что говорит о достаточно благоприятном инвестиционном климате на ее территории.

Продолжается процесс структурной перестройки существующего жилищного фонда, начавшийся в постперестроечный период. В Вологодской области происходит увеличение доли жилья, находящегося в частной собственности (на 20% за анализируемый период). Доля государственного (ведомственного) жилья уменьшилась за это же время с 2,5 до 1,3%. Наряду с этим, после 2000 г. прослеживается сокращение удельного веса муниципального жилищного фонда (к 2007 г. он сократился в 1,93 раза; рис. 4.2.1).

Рисунок 4.2.1. Жилищный фонд Вологодской области, %



Отметим, что данные процессы происходили на фоне незначительного (на 7,5%) роста общего размера жилищного фонда, обеспеченного вводом в действие жилых домов предприятиями и организациями частной формы собственности [1].

Показателем, характеризующим изменение возможностей покупателей жилья, является динамика средней площади построенных квартир. Если в России данный показатель за 2000 – 2006 гг. незначительно увеличился (на 2 кв. м), то в Вологодской области наблюдалось его уменьшение (на 8,9 кв. м). Кроме того, в области, как и в целом по России, **обозначилась тенденция увеличения в общем числе строящихся квартир удельного веса одно- и двухкомнатных** (табл. 4.2.2). Причина – опережающий по сравнению с доходами населения рост стоимости квадратного метра жилья, что обусловило снижение доступности жилья и, следовательно, спроса на квартиры больших площадей.

Действительно, **рост цен является главной причиной, снижающей возможности жителей Вологодской области в приобретении жилья**. Обращает на себя внимание то, что динамика рыночных цен опережает динамику удорожания фактической стоимости строительства жилья (табл. 4.2.3). Отсюда можно заключить, что значительное влияние на конечную цену оказывают косвенные факторы (например, такие как неотработанность механизмов получения земли под застройку, проблемы с подведением и подключением коммуникаций и др.). В этой ситуации даже бурное развитие системы ипотечного кредитования, наблюдаемое в последние годы, в ближайшей перспективе не может рассматриваться как действенный механизм решения проблемы доступности жилья для большинства жителей региона²⁵.

Таблица 4.2.2. **Число квартир, построенных за счет всех источников финансирования, и их средний размер [10, 11, 13]**

Показатели	Российская Федерация		Вологодская область	
	2000 г.	2006 г.	2000 г.	2006 г.
Средний размер квартир, кв. м общей площади	81,1	83,1	80,3	71,4
Число квартир, тыс.	373	609	2,54	4,67
Из них по видам, в %				
- 1-комнатные	20	29	21,1	36,5
- 2-комнатные	29	32	30,6	36,6
- 3-комнатные	34	25	33,6	20,4
- 4-комнатные и более	17	14	14,7	6,5

²⁵ Объем выданных ипотечных кредитов только в период с 2006 по 2007 год увеличился в Вологодской области в 2,7 раза – до 3,8 млрд. руб. По данному показателю область занимала в 2007 году второе место среди регионов СЗФО, уступая только Санкт-Петербургу.

Таблица 4.2.3. **Расчет коэффициента доступности жилья в Вологодской области***

Показатель	2000 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Первичный рынок</i>			
Средняя стоимость 1 кв. м, тыс. руб.	4,9	32,3	39,2
Средняя фактическая стоимость строительства жилья, тыс. руб. за кв. м	3,0	14,3	16,9
Площадь стандартной квартиры, кв. м**	54,0	54,0	54,0
Средняя стоимость стандартной квартиры, тыс. руб.	264,6	1 744,2	2 116,8
Годовой денежный доход семьи, тыс. руб.	72,8	312,2	378,9
Коэффициент доступности жилья, лет	3,6	5,6	5,6
<i>Вторичный рынок</i>			
Средняя стоимость 1 кв. м, тыс. руб.	4,7	33,2	41,3
Средняя стоимость стандартной квартиры, тыс. руб.	253,8	1 792,8	2 230,2
Коэффициент доступности жилья, лет	3,5	5,7	5,9
<p><i>*В «Системе целевых индикаторов федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг.» принято, что коэффициент доступности жилья определяется как соотношение средней стоимости стандартной квартиры размером 54 кв. м и среднего годового совокупного денежного дохода семьи из трех человек и показывает число лет, в течение которых семья может накопить из текущих доходов сумму, необходимую для приобретения квартиры. Чем выше значение коэффициента, тем ниже доступность жилья.</i></p> <p><i>**Площадь стандартной квартиры принята для семьи из трех человек из расчета 18 кв. м на человека. Рассчитано на основе данных, приведенных в работе Поваровой А.И. и Усковой Т.В. «Современный уровень и проблемы решения вопроса доступности жилья в условиях рынка» (Информационно-аналитическая записка по первому этапу НИР «Пути формирования рынка доступного жилья в регионе» / ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008 г. – С. 70-71).</i></p>			

Следующей важной тенденцией, наблюдаемой на рынке жилья Вологодской области, является **ярко выраженное изменение территориальных пропорций ввода в действие жилых домов**. Так, доля квартир, построенных в двух крупнейших городах области (Вологда и Череповец), возросла за 2000 – 2007 гг. с 51 до 69%. Причем если рост объемов строительства в Вологде и районах области был пропорциональным (1,7 раза), то Череповец продемонстрировал впечатляющую динамику – объем строительства за 7 лет вырос в 5,1 раза! Этот успех во многом связан с корпоративной программой строительства жилья, реализуемой ОАО «Северсталь», и служит убедительным доказательством правильности применяемого подхода (табл. 4.2.4).

Возможности развития строительства всецело зависят от потенциала строительных предприятий, работающих на данной территории. С этих позиций можно утверждать, что **одной из главных тенденций, наблюдаемых на территории Вологодской области, выступает более быстрое по сравнению с Российской Федерацией в целом сокращение в период с 2000 по 2006 г. численности строительных предприятий** (табл. 4.2.5)²⁶. Среднесписочная численность работающих в строительстве за анализируемый период снизилась

²⁶ При этом из 809 компаний, зарегистрированных в области на начало 2006 года, 755, или 93,3%, имели численность работников до 100 человек.

Таблица 4.2.4. **Ввод в действие жилых домов в Вологодской области в пространственном разрезе [1, 16]**

Территориальное образование	2000 г.		2007 г.		2007 г. к 2000 г., в размах
	Тыс. кв. м общей площади	В %	Тыс. кв. м общей площади	В %	
г. Вологда	72,4	35,4	120,9	25,1	1,7
г. Череповец	39,3	19,2	202,2	42,0	5,1
Районы	92,8	45,4	157,9	32,8	1,7
По области	204,5	100,0	481,0	100,0	2,4

на 34% – с 39,7 тыс. чел. в 2000 году до 26,3 тыс. чел. на конец 2007 года. Парк основных строительных машин сократился тоже на 34% – с 1871 до 1235 единиц. При этом среди оставшейся техники у половины истек срок службы [15].

На основании рассмотренных фактов можно сделать вывод о том, что роста потенциала совокупности строительных компаний Вологодской области не происходит. Следовательно, и конкуренция на региональном строительном рынке продолжает оставаться на низком уровне. Все это слабо стимулирует строительные компании наращивать производительность труда, сокращать издержки, повышать качество выполняемых строительного-монтажных работ. Изменить ситуацию может либо увеличение количества работающих на рынке компаний (например, из других регионов), либо резкое сокращение спроса на строительную продукцию.

Отмеченные тенденции характерны и для других регионов Северо-Западного федерального округа, и для России в целом. Это

Таблица 4.2.5. **Распределение действующих строительных организаций по численности работников и формам собственности [11, 15]**

Формы собственности	2000 г.		2006 г.		Темп роста 2006/2000, %
	Всего работников	В %	Всего работников	В %	
<i>По Российской Федерации</i>					
Всего строительных организаций	129 340	100,0	122 441	100,0	94,7
Государственная	3 108	2,4	1 759	1,4	56,6
Муниципальная	1 032	0,8	692	0,6	67,1
Частная	115 331	89,2	116 164	94,9	100,7
Смеш. российская	7 787	6,0	1 715	1,4	22,0
Прочие	2 082	1,6	2 111	1,7	101,4
<i>По Вологодской области</i>					
Всего строительных организаций	1 047	100,0	809	100,0	77,3
Государственная	3	0,3	5	0,6	166,7
Муниципальная	5	0,5	5	0,6	100,0
Частная	977	93,3	789	97,5	80,8
Смеш. российская	61	5,8	7	0,9	11,5
Прочие	-	-	3	0,4	-

позволяет ориентироваться на накопленный в стране опыт, который свидетельствует, что **важнейшей задачей в развитии сферы жилищного строительства в настоящее время выступает повышение доступности жилья для населения.**

Решение этой ключевой проблемы в существующих условиях видится в организации органами власти и управления Вологодской области работы по двум основным направлениям.

Первым направлением является деятельность по дальнейшему увеличению объемов жилищного строительства. С учетом сложившейся структуры расселения жителей и ограниченного потенциала местных строительных компаний в качестве базовой стратегии можно использовать стимулирование индивидуального малоэтажного строительства, осуществляемого хозспособом, в пригородах Вологды, Череповца и других городов области.

Это направление включает комплекс взаимоувязанных задач. Охарактеризуем наиболее важные из них: а) получение земли под застройку; б) обеспечение участков коммуникациями.

Повсеместно в России земля стала чуть ли не камнем преткновения в развитии жилищного строительства. В то же время на большей части территории страны фактически никто не проживает. Конкурсы и земельные аукционы, призванные поставить конкурентов в равные условия, на практике способствуют неоправданному повышению цен на земельные участки, а в результате и на жилье. При этом частным застройщикам или малым строительным компаниям выиграть аукцион у крупных организаций по объективным причинам практически невозможно [2].

Как представляется, решить этот вопрос можно путем формирования регионального земельного фонда, управляемого специализированной государственной компанией. Механизм формирования фонда достаточно прост – приобретение в областную собственность пустующих участков в пригородных районах и других перспективных для индивидуальной застройки муниципальных образованиях²⁷. Далее из этих крупных участков выделяются мелкие участки, которые по установленным Правительством области правилам передаются индивидуальным застройщикам. Этим и должна заниматься специально учрежденная компания²⁸.

²⁷ Поскольку земля в пригородных зонах городов в основном принадлежит сельскохозяйственным предприятиям, то ее выкуп одновременно может стимулировать и развитие сельского хозяйства.

²⁸ Для исключения спекуляций данными участками на них следует установить ряд обременений. Например, предоставлять только лицам, проживающим на территории области не менее трех лет. Право продать участок владелец может получить только через восемь лет: пять лет отводится на строительство дома и еще три на обживание.

На вырученные от продажи участков деньги компания может вести обустройство участков. Таким образом решаются проблемы с обеспечением будущих домов коммуникациями.

Предлагаемый механизм требует на начальном этапе использования бюджетных средств, однако, при грамотной организации работы, он позволяет создать в регионе мощную базу для развития малоэтажного строительства.

Второе направление связано с наращиванием имеющегося в распоряжении органов власти и управления жилого фонда. Отсутствие свободного жилого фонда создает дополнительные сложности при решении многих социальных и экономических задач. Например, значительно затрудняет процесс расселения ветхих и аварийных домов.

Предлагаемый механизм во многом аналогичен описанному выше, за исключением того, что здесь речь идет о скупке органами власти и управления не земли, а жилья с последующим предоставлением его в аренду отдельным категориям граждан, в первую очередь – молодым специалистам. Для формирования и управления фондом опять же необходимо привлечение бюджетных средств и создание специальных компаний. Финансирование покупки жилья может вестись как за счет областного бюджета, так и за счет средств бюджетов муниципалитетов. Участник, финансирующий проект, соответственно, получает право распоряжаться приобретенным жилым фондом.

Ставки аренды в квартирах, управляемых специализированными компаниями, могут быть несколько ниже рыночных. Ориентация данной программы на молодежь оправдана по многим причинам. Во-первых, это позволит привлечь на областной рынок труда дополнительные ресурсы из других регионов. Во-вторых, молодые специалисты по мере повышения квалификации и заработной платы смогут взять ипотечный кредит и отказаться от аренды. Эта перспектива повысит мобильность имеющегося жилого фонда.

Вместе с тем существует опасность того, что при формировании фонда скупка жилья за счет бюджетных средств может подхлестнуть рост цен. Во избежание этого следует ориентироваться на заключение прямых контрактов с крупными застройщиками (здесь уместно использовать практику проведения аукционов), а также на разнесение покупок во времени.

Обозначенные механизмы, конечно, не решат в полной мере весь комплекс проблем в сфере жилищного строительства. В то же время предложение на рынке жилья может существенно увеличиться, а его доступность – повыситься.

ГЛАВА 5

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

5.1. Становление «третьего» сектора

Демократические принципы управления государством требуют открытости власти и создания таких условий для участия граждан в управлении, посредством которых они могут повлиять на результаты деятельности органов власти всех уровней. Формирование обратной связи между обществом и властью предполагает развитие институциональной системы, обеспечивающей различные формы участия в управлении, возможность общества влиять на деятельность и судьбу отдельных организаций и чиновников.

Отличительной особенностью оптимальной стратегии государства в условиях глобализации является то, что оно не подминает под себя общество, а все более тесно кооперируется с ним, делегируя часть своих полномочий местному самоуправлению и организациям гражданского общества. Тесное сотрудничество государственных органов с профсоюзами, ассоциациями предпринимателей, другими общественными организациями позволяет консолидировать общество, активизировать творческие силы граждан как на низовом, так и на массовом уровне, адекватно подходить к решению обостряющихся социальных проблем, эффективно контролировать действия бюрократического аппарата и бороться с коррупцией. В результате такого сотрудничества проявляется тенденция к социализации государства в ответ на вызов глобализации, что служит предпосылкой успешной интеграции национального общества в мировое сообщество. Парадокс глобализации состоит в том, что чем богаче и крепче внутренние связи общества, чем выше степень его экономической и социальной консолидации и чем полнее реализуются его внутренние ресурсы, тем успешнее оно способно использовать преимущества интеграционных связей и адаптироваться к условиям глобального рынка.

В первом десятилетии нового века внимание российской власти к проблеме гражданского общества заметно усилилось. На смену либеральным декларациям 1990-х гг., провозглашавшим неограниченную свободу и главенство принципов частной собственности в противовес принципам социальной ответственности и справедливости, пришли попытки государственного влияния на процессы самоорганизации общества. Гражданское общество стало рассматриваться как один из механизмов преодоления стоящих перед страной трудностей, активизации человеческого фактора, сплочения и мобилизации граждан. Это выразилось, в частности, в таких знаковых мероприятиях, как: проведение Гражданского форума (ноябрь 2001 г.), создание Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (ноябрь 2004 г.)¹, создание Общественной палаты РФ (апрель 2005 г.)².

Тема гражданского общества нашла отражение и в основополагающих документах федерального уровня. Наиболее четко и широко она была отражена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в мае 2004 г., в котором было отмечено, что «без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей». Дав критическую оценку современному общественному устройству и политической системе России, глава государства выделил достижение «зрелой демократии и развитого гражданского общества» в качестве одной из ключевых целей развития страны³. Три года спустя *В.В. Путин* в Послании от 26 апреля 2007 г. подтвердил, что формирование дееспособного гражданского общества является одной из важнейших стратегических задач страны, и подчеркнул, что «в условиях демократии невозможно представить себе политический процесс без участия неправительственных объединений, без учета их мнений и позиций»⁴. Вновь избранный президент РФ *Д.А. Медведев* в выступлении на церемонии вступления в должность 7 мая 2008 г. заявил:

¹ Создан путем преобразования Комиссии по правам человека при Президенте РФ (Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. №1417).

² Согласно Федеральному закону РФ «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. №32.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003_type63372_type63374_71501.shtml

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374_type82634_125339.shtml

«...считаю своей важнейшей задачей дальнейшее развитие гражданских и экономических свобод, создание новых, самых широких возможностей для самореализации граждан – граждан, свободных и ответственных как за свой личный успех, так и за процветание всей страны. Особое внимание придаю фундаментальной роли права, на котором основывается и наше государство, и наше гражданское общество. Мы обязаны добиться истинного уважения к закону, преодолеть правовой нигилизм, который серьезно мешает современному развитию. Названные мной задачи требуют каждодневного взаимодействия со всеми ответственными политическими силами, с институтами гражданского общества, с партиями, с регионами России»⁵.

Понимание представителями государственной власти важности формирования гражданского общества для будущего страны имеет существенное значение. Движение в данном направлении само по себе развивает инициативность людей, повышает уровень их свободы, самостоятельности и независимости, формирует новые демократические институты, ослабляет антагонизмы, гуманизирует различные аспекты общественной жизни. Поэтому гражданское общество выступает главной движущей силой модернизации. Однако его специфика такова, что оно не может полноценно функционировать вне определенной системы ценностей, исторически выработанных и принятых самим социумом, а не «спущенных сверху».

В современной науке гражданское общество чаще всего определяется как совокупность формальных и неформальных организаций и правил (институтов), которая соединяет индивида или семью (домохозяйство) с государством (властью) и бизнесом (частным сектором экономики). В качестве отличительной черты данных организаций рассматривается их неприбыльный (некоммерческий) характер и добровольность участия в них граждан⁶. В принципиальном плане мы согласны с такой трактовкой содержания гражданского общества. Но использование указанных критериев в чистом виде, на наш взгляд, сужает проблематику формирования гражданского общества в России. Объективная причина этого заключается в том, что, в отличие от передовых стран Европы и США, Россия не имеет глубоко укоренившихся традиций представительной демократии и развитого гражданского общества.

⁵ Выступление на церемонии вступления в должность Президента России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2008/05/07/1235_type63374_type82634type122346_200262.shtml

⁶ См., например: Аузан А., Тамбовцев В. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. – 2005. – №5. – С. 29.

Первые попытки создания некоторого (весьма отдаленного) подобия конституционной монархии, выразившиеся в созыве четырех составов Государственной думы Российской Империи, оказались слишком запоздалым ответом на активизацию революционных движений конца XIX – начала XX в. К тому же печальная судьба этого первого высшего органа представительной власти в России ярко продемонстрировала уровень готовности (точнее, неготовности) абсолютизма к учету мнений широких слоев населения.

Пришедший на смену абсолютной монархии и существовавший в стране на протяжении нескольких десятилетий советский партийно-хозяйственный и идеологический монополизм позволял поддерживать определенную стабильность общественно-политической системы, но не мог обеспечить ее обновление. Это в конечном итоге не только привело к смене государственного устройства, но и заложило основу глубоких экономических и социальных потрясений в последнее десятилетие XX в.

По результатам опроса ВНКЦ, проведенного в 2008 г. во всех регионах Северо-Западного федерального округа, только 14–15% жителей Вологодской области и округа в целом полагают, что власти «понимают и учитывают» их интересы. Кроме того, 51% населения области (также как и жителей СЗФО в целом) считает, что деятельность региональных органов исполнительной власти так или иначе закрыта для населения. Мнение о прозрачности власти поддерживает менее 1/5 жителей области и округа (18–19%).

Как нам видится, модернизация общества возможна только путем создания эффективной институциональной системы, предполагающей консолидацию индивидов, социальных групп, т. е. создание общественных объединений, заинтересованных во всеобщем благе, способных противостоять бюрократии номенклатуры. Деятельность таких объединений имеет различную направленность. К их числу относятся политические партии, профессиональные союзы, организации социальной помощи и взаимопомощи, экологические и правозащитные, женские и молодежные движения, научные, культурные и этнические сообщества, исследовательские и просветительские центры, профессиональные и предпринимательские объединения, клубы по интересам, благотворительные институты и ресурсные центры, религиозные объединения.

Важнейшим институтом защиты интересов наемных работников традиционно служат профессиональные союзы. Однако с начала 1990-х гг., в ходе экономических преобразований, структурной

перестройки народнохозяйственного комплекса, прекращения деятельности большого числа крупных предприятий, общего сокращения числа работающих, наблюдается постоянное снижение роли профсоюзов в экономике и социальной жизни страны и регионов.

Как показывают данные (табл. 5.1.1), количество первичных профсоюзных организаций в Вологодской области в период с 1992 по 2007 г. сократилось с 4304 до 1995 ед., или более чем в два раза. Численность членов профсоюзов уменьшилась в два с половиной раза, а их удельный вес в численности экономически активного населения области – с 84 до 35%. Такими же были и общероссийские тенденции.

В настоящее время Вологодская областная федерация профсоюзов объединяет основную массу первичных профсоюзных организаций. В ее составе – 16 областных и 105 городских и районных объединений. В качестве ведущих направлений деятельности Федерация профсоюзов определила защиту прав трудящихся на справедливую оплату труда; эффективную и полную занятость; безопасные условия труда на производстве; государственные гарантии в сфере труда, охраны здоровья, образования, культуры.

Главным путем достижения своих целей Федерация считает социальное партнерство. Сложившаяся в этом отношении система включает в себя областные отраслевые, территориальные соглашения

Таблица 5.1.1. Некоторые характеристики профсоюзного движения в Вологодской области и РФ

Территория	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<i>Количество профсоюзных организаций, тыс.</i>										
Вологодская область	4,3	3,1	2,8	2,8	2,7	2,6	2,4	2,3	2,1	2,0
Россия	423,0	н.д.	267,6	265,2	253,4	243,8	233,1	220,7	210,1	203,1*
<i>Количество членов профсоюзов, тыс. чел.</i>										
Вологодская область	574,9	372,4	311,8	325,8	311,9	300,1	276,7	264,4	247,9	233,3
Россия	64 400	н.д.	34 802	36 901	36 200	30 600	29 700	27 800	26 900	25 800*
<i>Количество членов профсоюзов, в % от численности экономически активного населения</i>										
Вологодская область	83,7	55,7	46,3	49,0	46,4	46,8	43,3	40,0	37,2	35,3
Россия	85,9	-	48,7	51,2	50,2	41,8	40,5	37,7	36,3	34,4*
*Предварительные данные. Источники: Данные Вологодской областной федерации профсоюзов; Регионы России. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 384; http://www.gks.ru ; Статистический ежегодник Вологодской области. 1998 – 2005: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 138; Экономическая активность населения Вологодской области в 2003 – 2007 гг. – Вологда, 2007. – С. 7.										

и коллективные договоры на предприятиях и в организациях. Работает областная трехсторонняя комиссия. Осуществляется взаимодействие профсоюзов с органами государственной власти и местного самоуправления, профсоюзы участвуют в выработке социально значимых решений и программ, в управлении внебюджетными фондами, в законотворческой деятельности⁷.

В то же время, будучи «в теории» институтом гражданского общества, призванным защищать права и интересы наемных работников, профсоюзы сегодня не в состоянии выполнять в полной мере свое предназначение, т. к. они не являются в достаточной степени независимыми и в связи с этим не пользуются у населения высокой степенью доверия. Об этом красноречиво свидетельствуют данные опросов, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН среди занятого населения Вологодской области. Так, оценка трудящимися роли профсоюзов в жизни организации, региона и страны в целом находилась в 2008 г. в диапазоне от 5,9 до 6,0 балла по 10-балльной шкале (в 2000 – 4,3 – 5,2 балла). О необходимости наличия на своем предприятии (в организации) профсоюзной ячейки в 2008 г. говорило только 14% работников (в 2001 г. – 35%).

Профсоюзы являются одной из составных частей негосударственного некоммерческого сектора (НКО). Помимо профсоюзов в этот сектор входят общественные организации (экологические, молодежные, женские, ветеранские и др.), общественные союзы, политические партии (на региональном уровне – их отделения и объединения), некоммерческие партнерства и т. д. По статистическим данным, количество общественных объединений в Вологодской области за период с 1995 по 2004 г. увеличилось с 1005 до 2193, или более чем в два раза, однако за 2004 – 2006 гг. вновь снизилось – на 5% (табл. 5.1.2). Аналогичные изменения происходили и в целом по России. В 1995 – 2006 гг. снизилась и численность занятых в таких объединениях; в Вологодской области – почти в два раза. В СЗФО и РФ также заметен этот процесс, правда, в значительно меньшей степени. Доля работников общественных организаций в среднегодовой численности занятых в экономике России составляет 0,7%, а в Вологодской области – только 0,5%.

Опрос, проведенный ВНКЦ в регионах СЗФО в 2008 г., показал, что примерно каждый десятый житель округа (11%) знает о существовании каких-либо некоммерческих (общественных) организаций в своем регионе или лично с ними сталкивался. Кроме того,

⁷ Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.vologda-oblast.ru/>

Таблица 5.1.2. Некоторые характеристики развития общественных организаций и объединений в Вологодской области, Северо-Западном федеральном округе и Российской Федерации

Показатель	Территория	1995 г.	2000 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Количество общественных объединений, ед.	Вологодская область	1 005	1 986	2 193	2 192	1 972
	СЗФО	15 402	26 662	30 536	30 275	29 423
	РФ	155 547	222 957	252 777	252 515	239 189
Количество общественных объединений на 1 000 чел. населения	Вологодская область	0,8	1,5	1,8	1,8	1,6
	СЗФО	1,0	1,9	2,2	2,2	2,2
	РФ	1,0	1,5	1,8	1,8	1,7
Распределение среднегодовой численности занятых в общественных организациях и объединениях, тыс. чел.	Вологодская область	6,1	5,1	3,2	2,8	3,3
	СЗФО	58,3	48,5	45,5	45,3	50,6
	РФ	474,1	526,0	441,1	381,6	382,7
То же, в % от общего количества занятых в экономике	Вологодская область	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5
	СЗФО	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7
	РФ	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6

Источники: Регионы России / Росстат. – М., 1998. – С. 77; Регионы России. – М., 2000. – С. 319; Регионы России. – М., 2001. – С. 330; Регионы России. – М., 2006. – С. 390. Регионы России. – М., 2007. – С. 115, 386.

значительная часть населения (34%) хотя и не соприкасалась напрямую, но «что-то слышала» о подобных организациях. Членами такой организации, по данным опроса, являются 8% из тех, кто «знает или слышал» о них; еще 11% «принимают участие в ее работе». Большинство предсказуемо отметило позицию «не участвую и не состою».

Основные проблемы функционирования некоммерческих организаций в современной России – их разрозненность, отсутствие равноправных отношений с органами власти и бизнесом, недостаток финансовых ресурсов. В отличие от развитых стран, где НКО играют значительную роль в экономике и при их налогообложении действует особый механизм, учитывающий их неприбыльный характер и социальную значимость, в России ситуация складывается гораздо сложнее. Российское законодательство не предполагает системного подхода к налогообложению НКО, тормозя дальнейшее развитие сектора, сокращая возможные объемы денежных поступлений в социальную сферу. Сегодня ресурсы, поступающие в распоряжение НКО, оцениваются экспертами в интервале 125 – 250 млрд. руб., от 0,5 до 1% ВВП России. С учетом численности вовлеченных в НКО граждан (10 – 15 млн. чел.) и численности

самых НКО (359 тыс.) такое ресурсное обеспечение следует признать очень низким, не способствующим в должной мере реализации тех целей, ради которых граждане объединяются. Например, в развитых странах вовлеченность в НКО больше в 2 – 2,5 раза, но размер средств, которыми располагают гражданские организации, значительно выше даже в расчете «на одного вовлеченного» – до 5 – 7% ВВП⁸.

К факторам, препятствующим формированию гражданского общества в России, сегодня можно отнести следующие.

Социально-политические факторы: сложившаяся в стране корпоративно-бюрократическая система государственного управления; коррупция, нарушение принципов правового государства, прежде всего принципа «равенства всех перед законом»; игнорирование политической элитой человека как цели, объекта и конечного результата реформ.

✦ По международному индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI), рассчитываемого Transparency International, Россия в 2008 г. с рангом 2,1 по 10-балльной шкале находилась на 147 месте среди 180 стран мира. За последние три года ситуация ухудшилась: так, в 2007 г. – с рангом 2,3 – РФ занимала 143-е место в мире среди 180 стран, в 2006 г. – с рангом 2,5 – 121-е место среди 163 стран⁹.

✦ Доля населения Вологодской области, полагающего, что в России сегодня обеспечивается равенство прав граждан перед законом, в период 2005 – 2007 гг. составляла только 19 – 20% (в 1996 г. и в 2000 – 2004 гг. – 15%). По данным ИСПИ РАН, в 2006 г. 15% россиян считали, что государство выполняет свои обязанности по обеспечению равенства граждан перед законом и судом, в то время как 72% населения придерживалось противоположного мнения¹⁰.

✦ По словам С. Глазьева, *в рамках нынешней политической системы добиться реализации своих предложений возможно только путем убеждения в этом главы государства, который может поручить той или иной партии эти инициативы реализовать. Роль парламента в качестве генератора социально-экономических инициатив фактически обнулена.*

⁸ О состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006: Доклад Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>

⁹ Индекс рассчитывается по 10-балльной шкале, где 10 – полностью свободное от коррупции общество, 0 – полностью коррумпированное. Источник: http://www.transparency.org.ru/CENTER/corr_measurement.asp

¹⁰ Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.ispr.ru/SOCOPROS/socopros.html>

И председатель Госдумы Б. Грызлов по существу признал, что ее как института народного представительства не существует, публично сообщив, что *парламент – это не место для дискуссий*. В свою очередь, спикер Совета Федерации С. Миронов заявил: *«Пока Федеральное Собрание не играет в полной мере той роли, которая ему отведена Конституцией РФ. Именно поэтому у нас сложилась такая ситуация, когда правительство само для себя пишет законы, само их «проводит» через парламент и само исполняет»*.

✦ Отсюда вполне закономерны следующие факты: по данным опроса Аналитического центра Ю. Левады (октябрь 2006 г.), полностью или в значительной мере чувствуют свою ответственность за происходящее в своем городе, районе 15% населения, в стране – 10%. Чувствуют себя способными влиять на происходящее в своем городе, районе – 8%, в стране – 3% граждан. По результатам исследования ВНКЦ (июнь 2008 г.), мнение о том, что «каждый может повлиять на события в стране», разделяют лишь 6% жителей Вологодской области, а 31% – «не чувствуют себя участниками событий, происходящих в стране». Основная причина подобных оценок, на наш взгляд, заключается в том, что сформировавшееся в период постсоветской трансформации общественно-политическое устройство не решило одной из главных проблем – отчуждения большинства граждан от системы управления, обсуждения и принятия социально значимых решений. В период с 2000 по 2008 г. лишь 5 – 6% жителей области полагали, что обычные люди могут повлиять на события в стране, от 3 до 9% – поддерживали мнение о том, что «власти заботятся о жизни простых людей».

✦ Проявлять свою гражданскую позицию, по мнению каждого четвертого жителя области, мешает индивидуализм, безразличие к общим делам, привычка надеяться на готовое, в том числе на власть. Более 1/5 населения (по 21%) отметили неверие в свою возможность влиять на принимаемые решения, а также недостаток знаний, некомпетентность. Менее значимым (10%) оказался фактор чрезмерной занятости, нехватки времени. Таким образом, неактивность гражданской позиции жителей области объясняется их инертностью, неверием в эффективность организации «снизу», отсутствием опыта.

Социально-экономические факторы: «кризис доверия», локализация социальных связей и атомизация общества; отсутствие широкого и экономически сильного среднего класса, способного аккумулировать, выражать и отстаивать свои интересы; недостаточная ресурсная обеспеченность организаций «третьего» сектора.

✦ По данным Аналитического центра Ю. Левады, в период с 1991 по 2008 г. доля населения страны, полагающего, что «людям можно доверять», сократилась с 36 до 22%, а доля тех, кто придерживается противоположного мнения («с людьми надо быть осторожнее»), напротив, возросла с 41 до 70% соответственно.

✦ Несмотря на обилие общественных объединений и движений разного толка, уровень самоорганизации населения все еще остается низким. По-прежнему решающее значение в формировании гражданского общества имеет инициатива «сверху», а не потребность отдельных слоев общества и социальных групп в самостоятельной артикуляции и защите своих интересов. Закономерно, что институты, традиционно являющиеся основой гражданского общества, призванные служить выразителем интересов различных социальных групп, – профсоюзы и другие общественные организации, политические партии находятся среди аутсайдеров по уровню доверия, оказываемого населением (уровень доверия в 2008 г. составлял от 18 до 29%). Доверие органам местного самоуправления выражает менее одной трети жителей региона. Таким образом, в трансформационный период (с начала 1990-х гг.) в регионе, также как и по России в целом, не сформировалось силы (или группы сил), реально отражающей интересы широких слоев населения (трудящихся и социально не защищенных категорий граждан).

Организационно-правовые факторы: несовершенство правового поля для функционирования третьего сектора; отсутствие реальных площадок взаимодействия государства и общества, обеспечивающих широкое участие граждан в принятии управленческих решений; отсутствие законодательно закрепленных механизмов для оценки деятельности властных структур и должностных лиц в целях гражданского контроля ее эффективности.

✦ Как указывалось в Докладе Общественной палаты РФ в 2006 г.¹¹, «положительно оценивая движение в направлении упорядочения законодательства, регулирующего деятельность НКО, большинство экспертов некоммерческого сектора выражают мнение, что принятые законы и подзаконные акты все еще имеют существенные пробелы, противоречия и неясности. Это оставляет широкие возможности органам надзора для вольного толкования тех или иных положений законодательства и ставит НКО в зависимость от отношения к ним со стороны региональных управлений

¹¹ О состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006: Доклад Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>

Федеральной регистрационной службы, от сложившейся в регионе юридической практики и трактовки самого закона чиновниками органов контроля и надзора. Современная законодательная среда, обеспечив базовые условия развития некоммерческого сектора, пока не дает ему ощущения достаточной стабильности и защищенности».

⇨ Несмотря на активное обсуждение необходимости внедрения в практику управления на всех уровнях программно-целевых методов (в форме бюджетирования, ориентированного на результат), соответствующие решения так и не были приняты. Отсутствует система публичной отчетности высших должностных лиц страны, руководителей регионов перед населением, что не дает возможности объективной общественной оценки направления проводимого курса и эффективности принимаемых решений.

Очевидно, что социально-экономические и политические реформы, проводимые «сверху», не могут быть эффективными без поддержки и активного участия общества. В настоящее время можно говорить скорее лишь о сложном и противоречивом пути становления гражданского общества в России (в том числе на региональном уровне). К сожалению, стабилизация и относительное улучшение материального положения граждан страны не сопровождалась дальнейшим развитием институтов гражданского общества, созданием действенной системы общественного контроля над деятельностью властных структур. Реформа местного самоуправления не обеспечивалась необходимой финансовой поддержкой. Система общественных палат находится в процессе формирования, и существует опасность ее слияния с государственными структурами.

По оценкам экспертов, в 2006 г. ту или иную вовлеченность в общественные инициативы демонстрировали 10 – 15% российских граждан. Но потенциал развития общественной активности, полагают эксперты, гораздо выше – по некоторым оценкам, он близок к 25%. Этот потенциал, несомненно, будет расти по мере повышения экономической самостоятельности населения. И предпосылки для этого имеются. Так, по данным ВНКЦ ЦЭМИ РАН, в 1996 – 2005 гг. доля населения Вологодской области, рассчитывающего, в первую очередь, на собственную активность и предприимчивость, увеличилась с 31 до 39%, на поддержку семьи – с 10 до 24%. В период формирования в стране нового общества все более возрастает роль субъективного фактора как условия экономического развития. Субъективный фактор – это потенциал человеческой личности и тесно связанное с ним, способствующее его развитию гражданское общество, его институты.

По оценке Общественной палаты РФ, дальнейшее направление развития страны будет определяться двумя критериями. Первый: как будет развиваться система власти в России, а именно какими темпами будет укрепляться независимость ветвей власти друг от друга, включая и «четвертую власть» – СМИ. Второй: будет ли найдена и выбрана эффективная политика по линии «государство – гражданское общество». Наиболее оптимальным сценарным вариантом развития гражданского общества экспертам представляется сочетание быстрого повышения эффективности государства и формирования системы поддержки развития гражданского общества. Этот сценарий требует большой отдачи как от государства, так и от структур гражданского общества¹².

Исходя из этого сценария процесс превращения общества в гражданское может быть реализован только на основе встречных движений общества и государства. Перспективы развития гражданского общества на практике зависят от вариантов развития государства и социально-политической системы России, включая как государственную политику по отношению к структурам гражданского общества, так и позиции основных «игроков» среди самих этих структур и отечественного бизнеса.

На наш взгляд, активизации гражданского участия может способствовать скорейшая разработка и принятие долгосрочных программ социального развития (на федеральном и региональном уровнях), в которых были бы поставлены цели человеческого развития, этапы их достижения, запланированы необходимые (от потребности) ресурсы и обозначены формы и границы ответственности должностных лиц за реализацию социально значимых решений. При этом ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию должны содержать отчет о результатах реализации федеральной программы. Аналогичные формы отчетности для высших должностных лиц целесообразно ввести и на региональном уровне.

В целом процесс усиления роли гражданского общества не должен рассматриваться как «наступление» на полномочия государственных структур. Решить главную стратегическую задачу развития региона, а именно создать эффективную социально ориентированную экономику и осуществить переход к новым стандартам качества жизни, невозможно исключительно усилиями узко понимаемой сегодня властной вертикали. Данная цель может стать

¹² О состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006: Доклад Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>

реально достижимой только в том случае, если процесс развития региона будет основан на принципе подлинного народовластия, подразумевающим активное участие широких слоев регионального сообщества в процессе подготовки и принятия социально значимых управленческих решений.

5.2. Развитие местного самоуправления *

Неотъемлемым элементом современной организации общества выступает местное самоуправление¹³, которое по своим признакам качественно отличается от государственного управления. К таким признакам российский ученый начала XX века *Л.А. Велихов* относит, во-первых, «различие в характере власти». Местное самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти. Во-вторых, «разграничение сфер компетенции», т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению. В-третьих, «самостоятельные источники средств». Для реализации полномочий по предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы – самостоятельный бюджет и муниципальную собственность. В-четвертых, «территориально-ограниченный, выборный принцип»¹⁴.

Важная особенность местного самоуправления – реализация местных интересов, нужд, потребностей. В границах территориальных общностей они превалируют над глобальными, ведомственными или узкопрофессиональными. Представители местного самоуправления в отличие от чиновников государственного аппарата, ответственных за свои действия перед вышестоящим начальством, несут ответственность перед избирателями.

Следует заметить, что усиление роли территорий, повышение их ответственности за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Об этом свидетельствует зарубежный опыт местного самоуправления, которое играет решающую роль в странах Западной Европы.

¹³ Под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность в интересах местного населения». См.: Европейская хартия о местном самоуправлении (Русская версия). Серия европейских договоров №122. – Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. JSB. – №92-871-0804-8. – 1990.

¹⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – Обнинск, 1995.

* В подготовке п. 5.2 использованы материалы инженера-исследователя ВНКЦ ЦЭМИ РАН Е.А. Гутниковой.

Структура местного самоуправления в зарубежных странах строится в соответствии со сложившимся административно-территориальным делением. В результате число самоуправляемых единиц весьма значительно, например, в США – 39 933, во Франции – более 36 тыс., в Италии и Испании – по 8 тыс. (табл. 5.2.1). В большинстве стран Западной Европы средняя численность населения коммун насчитывает 5 – 7 тыс. человек. Так как подавляющее число коммун сельские, то в результате процессов урбанизации возрастет доля мелких и мельчайших коммун. Так, в Италии 8,1% коммун имеют людность менее 500 жителей, около 60% – менее 3 тыс. человек¹⁵.

Полномочия местных органов подразделяются на обязательные и факультативные (добровольные). К первым относятся водоснабжение, транспорт, здравоохранение, образование, содержание и уборка улиц, предоставление социальных услуг, общественная безопасность, охрана окружающей среды и т. п. Факультативные полномочия (содержание общественных парков и скверов, библиотек, посадка деревьев, строительство домов для бедных и инвалидов и др.) реализуются местными властями в зависимости от финансовых возможностей.

Основным звеном финансов органов местного самоуправления являются местные бюджеты. Их средства используются для воздействия на экономику, регулирования хозяйственных процессов, развития культуры и образования, сглаживания социальных конфликтов, решения проблем занятости и многого другого.

В большинстве стран для местных бюджетов характерны постоянный рост расходов, увеличений субсидий из центрального (федерального) бюджета, расширение финансовой поддержки малого предпринимательства, использование внешних источников финансирования.

Таблица 5.2.1. Число низовых самоуправляемых единиц (коммун) в зарубежных странах

Страна	Число самоуправляемых единиц	Страна	Число самоуправляемых единиц
США	39 933	Бельгия	589
Франция	36 757	Финляндия	464
Италия	8 090	Португалия	305
Испания	8 056	Швеция	279
Греция	5 750	Дания	275
Голландия	714	Для справки: Россия	24 207

¹⁵ Велихов Л.А. Там же.

Уровень доходов от местных налогов варьируется достаточно широко. Если в Италии, Нидерландах, Португалии он относительно низкий – менее 20%, то в США местные налоги превышают 2/3 бюджетов муниципалитетов.

Во многих странах государственные субсидии и дотации, обеспечивая основную часть местных бюджетов, составляют от 1/4 до 1/2 их доходов. Стремительный рост местных расходов потребовал выделения в муниципальных бюджетах инвестиционных бюджетов, введения процедур пятилетнего финансового планирования, а также организации корректировок доходных и расходных статей с целью обеспечения сбалансированности бюджета.

Россия тоже имеет интересный, хотя и противоречивый опыт местного самоуправления. Оно развивалось на протяжении сотен лет, постепенно становясь все более сложным и совершенным, приобретая современные формы. Важной вехой в развитии местного самоуправления явилось принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления (1997 г.), принятие в октябре 2003 г. новой редакции Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Создание в России полноценного института местного самоуправления имеет целью обеспечение необходимых условий для приближения власти к населению, формирование гибкой системы управления, хорошо приспособленной к условиям и особенностям территории, развитие инициативы и самодеятельности граждан. При этом главными принципами являются следующие:

- ▶ местное самоуправление – власть, деятельность которой регулируется законом;
- ▶ выборность органов местного самоуправления;
- ▶ местное самоуправление обладает собственной компетенцией, в пределах которой эта власть самостоятельна;
- ▶ для осуществления своих полномочий местное самоуправление должно быть обеспечено собственными ресурсами.

Институт местного самоуправления органически связан с государственностью, поэтому его становление должно происходить в рамках общего процесса государственного строительства. А с учетом того, что этот институт по существу является «фундаментом» государственного устройства, его следует рассматривать как реаль-

ную основу российской государственности. С этой точки зрения вопросы развития местного самоуправления выступают частью проблематики общего процесса государственного развития.

Весьма значительна в функционировании местного самоуправления роль государства: оно призвано «оберегать и гарантировать организационную и функциональную самостоятельность органов местного самоуправления»¹⁶, обеспечивать им достаточные для реализации возложенных на них полномочий условия. Федеральными и региональными законами определены предметы ведения местного самоуправления – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые обусловлены совместным их проживанием на определенной территории и неизбежным взаимодействием, создает благоприятные условия для активизации человеческого фактора, дает возможность самим субъектам деятельности решать проблемы за счет собственных средств и под свою ответственность.

Вместе с тем формирование управления на местах в начале 1990-х годов оказалось трудным и длительным процессом. Положенный в основу принцип разнообразия конкретных форм реализации конституционного права на местное самоуправление в соответствии с интересами граждан и местной спецификой привел к колоссальному разнообразию территориальных моделей местного самоуправления. Так, в шести субъектах Российской Федерации муниципальные образования были сформированы только на уровне административных районов; в 37 субъектах – на уровне административных районов и городов; в 23 субъектах – на уровне административных районов, городов и сельских округов (волостей, сельсоветов); в пяти – на уровне сельских округов (волостей, сельсоветов) и поселков; в двух – на уровне городских районов и сельских округов; в одиннадцати – на уровне городов и сельских округов (волостей, сельсоветов). В пяти субъектах территории муниципальных образований не были определены либо только отдельные территории стали муниципальными образованиями. Примечателен тот факт, что почти половина субъектов Федерации, среди которых и Вологодская область, пошли по пути превращения в муниципальные образования круп-

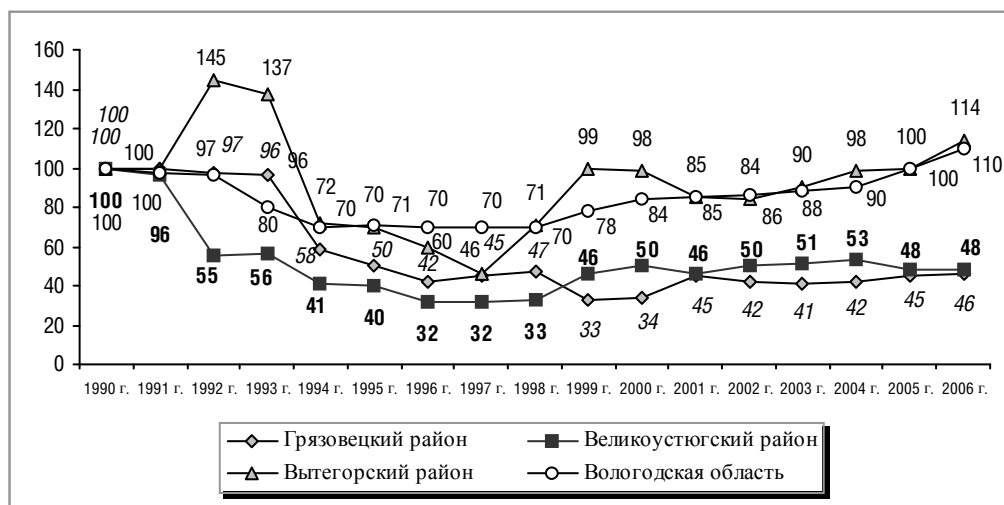
¹⁶ Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. – Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета, 1998. – 296 с.

ных административных единиц – районов и городов. Принятый в сентябре 1995 г. Законодательным Собранием области закон «О местном самоуправлении в Вологодской области» закрепил так называемую районную модель местного самоуправления. В области были сформированы двадцать восемь муниципальных образований, из них два – в городах Вологде и Череповце и двадцать шесть – в районах.

Становление института местного самоуправления сдерживал целый ряд факторов, как объективных, так и субъективных. Прежде всего, этот процесс совпал с периодом перехода страны на рыночные условия хозяйствования. Экономическая реформа сопровождалась массой проблем: спадом промышленного и сельскохозяйственного производства, снижением инвестиций, ухудшением состояния социальной сферы и т. п. Однако на муниципальном уровне это высветилось еще более ярко. Динамика социально-экономических показателей свидетельствует о том, что отрицательные тенденции сохранялись до 2000 года, а по ряду из них до сих пор еще не достигнут уровень дореформенного 1990 года.

Так, в промышленном производстве муниципальных районов кризисные явления имели большую глубину, чем в среднем по области (рис. 5.2.1). Уровень 1990 г. большинством районов не достигнут. Аналогична ситуация в сельскохозяйственном производстве, строительной сфере и других отраслях.

Рисунок 5.2.1. Индекс физического объема промышленного производства (в % к 1990 г.)

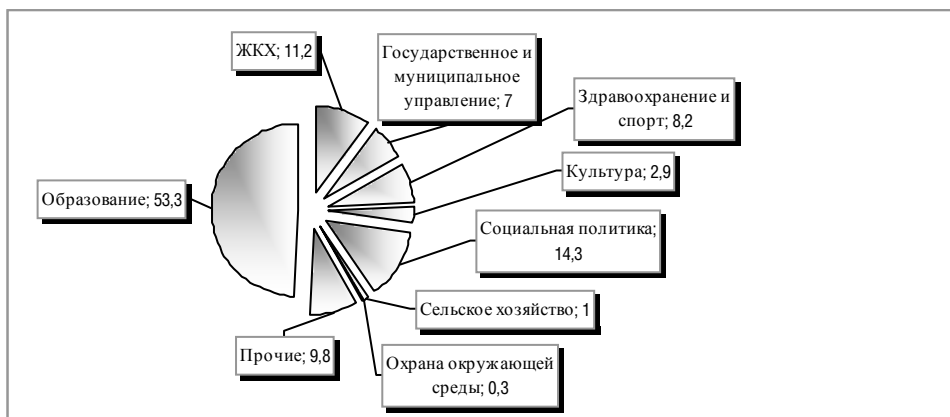


Источник: Районы Вологодской области. Социально-экономические показатели районов области. 1995 – 2004: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005. – 330 с.; Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 1995 – 2006: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2007. – 346 с.

Основная причина сложностей в становлении местного самоуправления – недостаток ресурсов даже для покрытия текущих расходов. Более того, российское законодательство позволяло передачу на места полномочий и ответственности (а это в первую очередь вопросы обеспечения жизнедеятельности местных сообществ) без предоставления необходимых средств. Именно органы местного самоуправления прежде всего оказались ответственными за наполнение конкретным содержанием конституционной нормы, провозгласившей Российскую Федерацию социальным государством. На местные бюджеты возлагалась основная нагрузка по финансированию социальной сферы: почти 100% расходов – на среднее образование, 85% – здравоохранение, 60% – содержание детских садов, жилья, на коммунальные услуги. Что касается капиталовложений, то адекватный механизм финансирования инвестирования в объекты жилищно-коммунальной сферы, образования, здравоохранения и др. на муниципальном уровне не был сформирован¹⁷.

Данные анализа укрупненной структуры расходов бюджета одного из передовых районов области – Вологодского – за период 2000 – 2006 гг. позволяют сделать вывод о том, что доминирующее положение здесь занимает содержание школ, детских садов и учреждений дополнительного образования. Удельный вес этих расходов в общей сумме расходов бюджета на 2006 г. составил 53,3%. Наряду с этим наиболее затратными являются статьи расходов на социальную политику, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и спорт, а также муниципальное управление (рис. 5.2.2). Аналогичная ситуация наблюдается и в других муниципальных районах.

Рисунок 5.2.2. Структура расходов бюджета Вологодского муниципального района в 2006 г., %



¹⁷ Местное самоуправление в Российской Федерации: Доклад Государственного совета Российской Федерации. – М.: Комитет по вопросам МСУ Государственной Думы ФС РФ, 2002.

Достаточно острой для муниципальных образований является проблема собственной доходной базы. Структурный анализ доходов бюджета Вологодского муниципального района за 2000 – 2006 гг. показывает, что за счет собственных доходов формируется менее трети районного бюджета.

Следует отметить, что произошедшие в результате реформирования местного самоуправления изменения в доходных источниках ухудшили бюджетную ситуацию в районном звене. Снижение нормативов отчислений от налогов и сборов, зачисляемых в районные бюджеты, привело в 2006 г. к существенному снижению их собственных доходов. Например, их удельный вес в Вологодском районе упал с 49,7% в 2005 году до 19,6% в 2006 году (табл. 5.2.2). Подобная картина характерна для большинства районных бюджетов области.

В чем же причина такой ситуации? Прежде всего – в несовершенстве законодательства, согласно которому доходы, получаемые на территории муниципалитета, перечисляются на вышестоящий уровень бюджетной системы, а затем в виде дотаций возвращаются на места. Более того, размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, определен Правительством Российской Федерации на более низком уровне, чем их минимальные потребности. Вследствие этого муниципальные районы Вологодской области стали дотационными и не располагают достаточным собственным потенциалом для ускоренного развития¹⁸.

Таблица 5.2.2. Структура доходов бюджета Вологодского района, %

Наименование групп доходов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Налоговые доходы	43,6	48,4	54,1	56,4	44,3	44,1	13,4
Неналоговые доходы	2,2	1,1	2,8	3,4	3,4	5,6	5,7
Итого собственных доходов	45,8	49,5	56,9	59,8	47,7	49,7	19,1
Безвозмездные и безвозвратные перечисления*	54,2	50,5	43,1	40,2	52,3	50,3	80,9
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*В соответствии с классификацией доходов бюджета, установленной Федеральным законом №120-ФЗ от 20.08.2004 «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».
Источник: Данные администрации Вологодского района.

¹⁸ «Анализ факторов формирования финансового дохода выявил очень важную проблему: сверхцентрализация налоговой системы не подвигает администрации муниципальных образований на решение задач экономического роста своих территорий. Работая преимущественно в логике распределения бюджетных средств, органы власти заинтересованы в бюджетных трансфертах больше, чем в росте собственных бюджетных расходов» (см: Дмитриева Т.Е. Оценка и направления экономической организации муниципальных образований // Проблемы стратегии и тактики регионального развития: Материалы V Российской науч.-практ. конф., г. Вологда, 25–27 января 2006 г. – Часть II. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 436 с.).

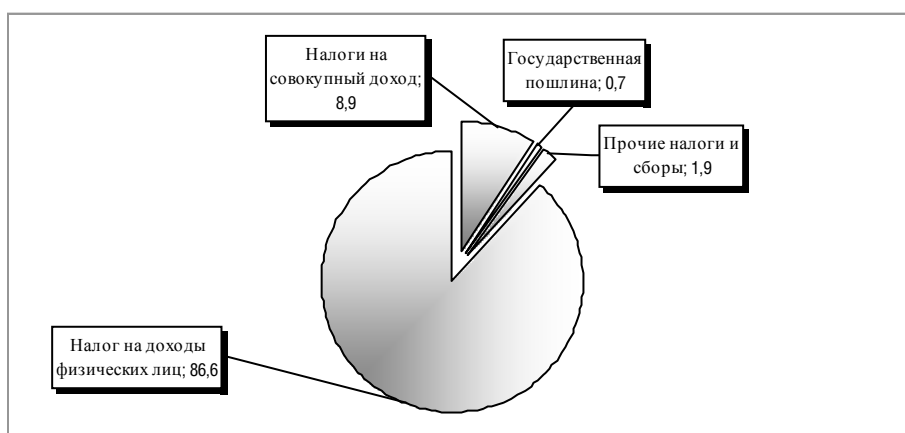
Следует заметить, что дотационность местных бюджетов характерна для российских муниципалитетов в целом. Этот факт особо подчеркнул председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы *В.С. Мокрый*, открывая в октябре 2005 г. заседание круглого стола на тему: «О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлениях совершенствования межбюджетных отношений»¹⁹.

Перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы привело к тому, что наиболее значимым источником для бюджетов районов стали отчисления от налога на доходы физических лиц. Его удельный вес для Вологодского района в 2006 г. составлял более 86% (рис. 5.2.3). Безусловно, проблему наполняемости местного бюджета таким образом не решить.

Как недостаток финансовых ресурсов повлиял на социально-экономическое развитие территорий? Несбалансированность местных бюджетов привела к снижению уровня и качества предоставляемых муниципальных услуг, а также ухудшению социально-экономического положения муниципалитетов.

Анализ социально-экономического развития Вологодской области показывает, что в уровне развития муниципальных образований имеет место значительная дифференциация. Конечно,

Рисунок 5.2.3. Структура налоговых доходов бюджета Вологодского муниципального района в 2006 г., %



¹⁹ «... В большинстве муниципальных образований местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи. По экспертной оценке, около 95% муниципальных образований в 2006 году будут дотационными» (см: Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Аналитический вестник. – Вып. 4. Серия «Государственное строительство и конституционные права граждан». – Москва: Комитет по вопросам МСУ Государственной Думы ФС РФ; Правовое управление, 2005. – 130 с.).

уровень развития территории в сильной степени обусловлен сложившимся еще во времена плановой экономики размещением производительных сил – основная их часть сосредоточена в Вологде и Череповце. Данным обстоятельством объясняется и существенный разрыв в уровне социально-экономического развития между этими городами областного значения и остальными 26 муниципальными образованиями. Однако среди последних также заметны (и более того – увеличиваются) различия в уровне развития экономики и в уровне жизни населения.

Сравнительная оценка социально-экономического развития муниципальных районов проводилась по показателям, представленным в *таблице 5.2.3*.

На основе показателей, фактически достигнутых муниципальными районами в 2006 г. (*табл. 5.2.4*), методом многомерного сравнительного анализа рассчитывался интегральный показатель – сводный рейтинг, который и определял место муниципалитета. При этом для каждого показателя определялось наилучшее значение (максимальное или, в некоторых случаях, минимальное, как, например, для коэффициента безработицы), которое принималось за единицу. Далее показатели каждого муниципального образования сопоставлялись со значением наилучшего показателя. Полу-

Таблица 5.2.3. Показатели для рейтинга социально-экономического развития муниципальных образований

Направление оценки	Показатели	Усл. обозначение
Доходы населения	Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	З/пл
Занятость населения	Уровень зарегистрированной безработицы, %	УрБезр
Инвестиционная политика	Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	Инвест
Промышленное производство	Объем промышленной продукции в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	Пром
Сельскохозяйственное производство	Объем сельскохозяйственной продукции в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	С/х
Бюджетная политика	Бюджетная обеспеченность 1 жителя (собственные доходы бюджета района в расчете на 1 жителя), руб.	Бюдж
Социально-бытовая инфраструктура	Обеспеченность населения врачами (количество врачей на 10 000 жителей), ед.	ОбеспВр
	1. Объем розничной торговли в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	РознТорг
	2. Объем платных услуг в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	ПлУсл
	3. Жилищная обеспеченность (площадь жилищ в расчете на 1 жителя), кв. м	ЖилОб

ченные стандартизированные коэффициенты возводились в квадрат, а из суммы квадратов десяти (по количеству показателей) коэффициентов извлекался квадратный корень.

Рассчитанное значение – это интегральный показатель, вобравший в себя значения всех показателей совокупности. Муниципальное образование с наибольшей по значению интегральной оценкой занимает первое место в рейтинге, с наименьшей – соответственно, последнее. Отметим, что построение рейтинга происходило с учетом равнозначности вклада того или иного фактора в общий уровень социально-экономического развития региона.

Таблица 5.2.4. Показатели социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области, 2006 г.

Районы	З/пл	УрБезр	Инвест	Пром	С/х	Бюдж	ОбеспВр	РознГорг	ПлУсл	ЖилОб
Бабаевский	8 367	2,2	5,5	6,3	13,5	2 071,4	24,4	28,1	5,2	28,9
Бабушкинский	6 205	1,9	8,2	4,4	22,6	1 148,1	14,2	28,1	2,5	31,7
Белозерский	7 179	3,9	6,1	23,5	13,1	2 318,7	16,8	19,8	4,2	30,1
Вашкинский	6 009	3,8	4,3	12,8	14,8	1 302,5	16,7	23,2	3,1	28,1
Великоустюгский	7 204	3,5	9,4	34	9,3	1 907,4	30,6	27,2	7,9	24,1
Верховажский	6 094	2,8	3,7	6,6	23,1	1 168,2	11,9	22,4	1,7	27,2
Вожегодский	6 410	4,8	6	6,1	19,1	1 301,8	14,9	23	3,4	28,6
Вологодский	8 366	2,2	25,1	9,7	94,1	1 619,2	13,6	19,6	8,2	18,6
Вытегорский	7 815	4,3	12,2	15	5,7	1 743,7	14,6	27,3	3,8	23,1
Грязовецкий	8 247	2,9	34,6	54,5	32,8	2 263,8	10,9	28,6	4,9	22,9
Кадуйский	9 187	2,8	11,2	162,5	13,3	3 069,4	15,6	25,9	5,5	33,4
Кирилловский	7 423	3,3	7	11,8	27,3	1 991,5	19,4	30,2	5,8	29,9
Кичм.-Городецкий	6 252	1,8	5,2	8,7	17,4	1 175,5	14,7	31,3	1,6	25,1
Междуреченский	7 084	4,2	52,8	7,6	29,6	1 446,5	15,1	30,7	3,6	28,8
Никольский	6 322	2,1	2,8	5,9	19,6	1 001,9	8,7	28,2	2,8	25,5
Нюксенский	8 451	2,5	54,7	6,5	21,3	1 904,3	14,8	18,1	3,4	27,3
Сокольский	7 419	1,5	10,8	76,2	14,8	1 944,6	25,7	19	5,6	26,7
Сямженский	7 503	4,4	5	5,5	20,1	1 514,2	13,8	24,7	2,7	29,5
Тарногский	6 023	2	6,6	7,7	27,9	1 211,6	17	20,6	2	29,5
Тотемский	8 272	2,2	36,4	22,3	22,6	2 132,9	15,9	35,5	5,1	24,7
Усть-Кубинский	6 723	1,9	15,4	8	33,5	1 304,1	16,4	20,3	3,5	31,6
Устюженский	6 442	3,6	6,3	23,4	29,5	1 173,5	17,1	19,5	4,5	31,3
Харовский	7 056	3	5,2	28,8	14,4	1 205,1	16,8	27,8	5,3	30,7
Чагодощенский	8 602	6	97,2	210,6	12,3	1 636,7	17	45,8	6	28,1
Череповецкий	8 492	0,7	17,6	22,8	65,7	2 001,4	13,4	28,8	6,8	29,3
Шекснинский	8 179	1,4	15,1	109,4	37,5	2 034,5	14,7	20,8	5,5	22,6

Расчитанный интегральный показатель (табл. 5.2.5) позволяет выделить 4 группы районов. В первую группу вошли Чагодощенский, Череповецкий, Кадуйский, Вологодский и Великоустюгский районы, имеющие относительно высокий уровень социально-экономического развития. Вторую группу составили четыре района. Уровень их развития можно оценить выше среднего. Это – Бабаевский, Сокольский, Тотемский, Кирилловский, Шекснинский районы. Средний и ниже среднего уровень развития имели Грязовецкий, Нюксенский, Междуреченский, Белозерский, Харовский, Усть-Кубинский, Устюженский, Бабушкинский, Вытегорский и Сямженский районы.

Таблица 5.2.5. Стандартизированные коэффициенты социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области, 2006 г.

Районы	Э/пл	Урбиз	Инвест	Пром	С/х	Бюдж	ОбеспВр	РознТорг	ПлУсл	ЖилОб	Интегральный
Чагодощенский	0,936	0,117	1,000	1,000	0,131	0,533	0,556	1,000	0,732	0,841	2,397
Череповецкий	0,924	1,000	0,181	0,108	0,698	0,652	0,438	0,629	0,829	0,877	2,204
Кадуйский	1,000	0,250	0,115	0,772	0,141	1,000	0,510	0,566	0,671	1,000	2,173
Вологодский	0,911	0,318	0,258	0,046	1,000	0,528	0,444	0,428	1,000	0,557	1,992
Великоустюгский	0,784	0,200	0,097	0,161	0,099	0,621	1,000	0,594	0,963	0,722	1,972
Бабаевский	0,911	0,318	0,057	0,030	0,143	0,675	0,797	0,614	0,634	0,865	1,890
Сокольский	0,808	0,467	0,111	0,362	0,157	0,634	0,840	0,415	0,683	0,799	1,850
Тотемский	0,900	0,318	0,374	0,106	0,240	0,695	0,520	0,775	0,622	0,740	1,846
Кирилловский	0,808	0,212	0,072	0,056	0,290	0,649	0,634	0,659	0,707	0,895	1,830
Шекснинский	0,890	0,500	0,155	0,519	0,399	0,663	0,480	0,454	0,671	0,677	1,811
Грязовецкий	0,898	0,241	0,356	0,259	0,349	0,738	0,356	0,624	0,598	0,686	1,751
Нюксенский	0,920	0,280	0,563	0,031	0,226	0,620	0,484	0,395	0,415	0,817	1,705
Междуреченский	0,771	0,167	0,543	0,036	0,315	0,471	0,493	0,670	0,439	0,862	1,694
Белозерский	0,781	0,179	0,063	0,112	0,139	0,755	0,549	0,432	0,512	0,901	1,677
Харовский	0,768	0,233	0,053	0,137	0,153	0,393	0,549	0,607	0,646	0,919	1,666
Усть-Кубинский	0,732	0,368	0,158	0,038	0,356	0,425	0,536	0,443	0,427	0,946	1,602
Устюженский	0,701	0,194	0,065	0,111	0,313	0,382	0,559	0,426	0,549	0,937	1,570
Бабушкинский	0,675	0,368	0,084	0,021	0,240	0,374	0,464	0,614	0,305	0,949	1,544
Вытегорский	0,851	0,163	0,126	0,071	0,061	0,568	0,477	0,596	0,463	0,692	1,541
Сямженский	0,817	0,159	0,051	0,026	0,214	0,493	0,451	0,539	0,329	0,883	1,539
Тарногский	0,656	0,350	0,068	0,037	0,296	0,395	0,556	0,450	0,244	0,883	1,467
Вожегодский	0,698	0,146	0,062	0,029	0,203	0,424	0,487	0,502	0,415	0,856	1,459
Кичм.-Городецкий	0,681	0,389	0,053	0,041	0,185	0,383	0,480	0,683	0,195	0,751	1,449
Вашкинский	0,654	0,184	0,044	0,061	0,157	0,424	0,546	0,507	0,378	0,841	1,441
Никольский	0,688	0,333	0,029	0,028	0,208	0,326	0,284	0,616	0,341	0,763	1,377
Верховажский	0,663	0,250	0,038	0,031	0,245	0,381	0,389	0,489	0,207	0,814	1,344

Остальные муниципальные районы могут быть отнесены к слабо-развитым (рис. 5.2.4). Аналогичное исследование было проведено сотрудниками ВНКЦ ЦЭМИ РАН по итогам социально-экономического развития муниципальных районов в 2000 г., когда группу лидеров образовали Кадуйский, Вологодский, Череповецкий районы²⁰.

Главной причиной дифференциации муниципалитетов являются серьезные различия в степени эффективности их экономики. Стандартизированные коэффициенты показывают, что по экономическим показателям (объем промышленного и сельскохозяйственного производства и размер инвестиций в расчете на одного жителя) разрыв между районами составляет десятки раз. Хотя по уровню социального развития дифференциация районов области и не столь вопиющая, но вместе с тем значительная – от 1,5 до 5 раз.

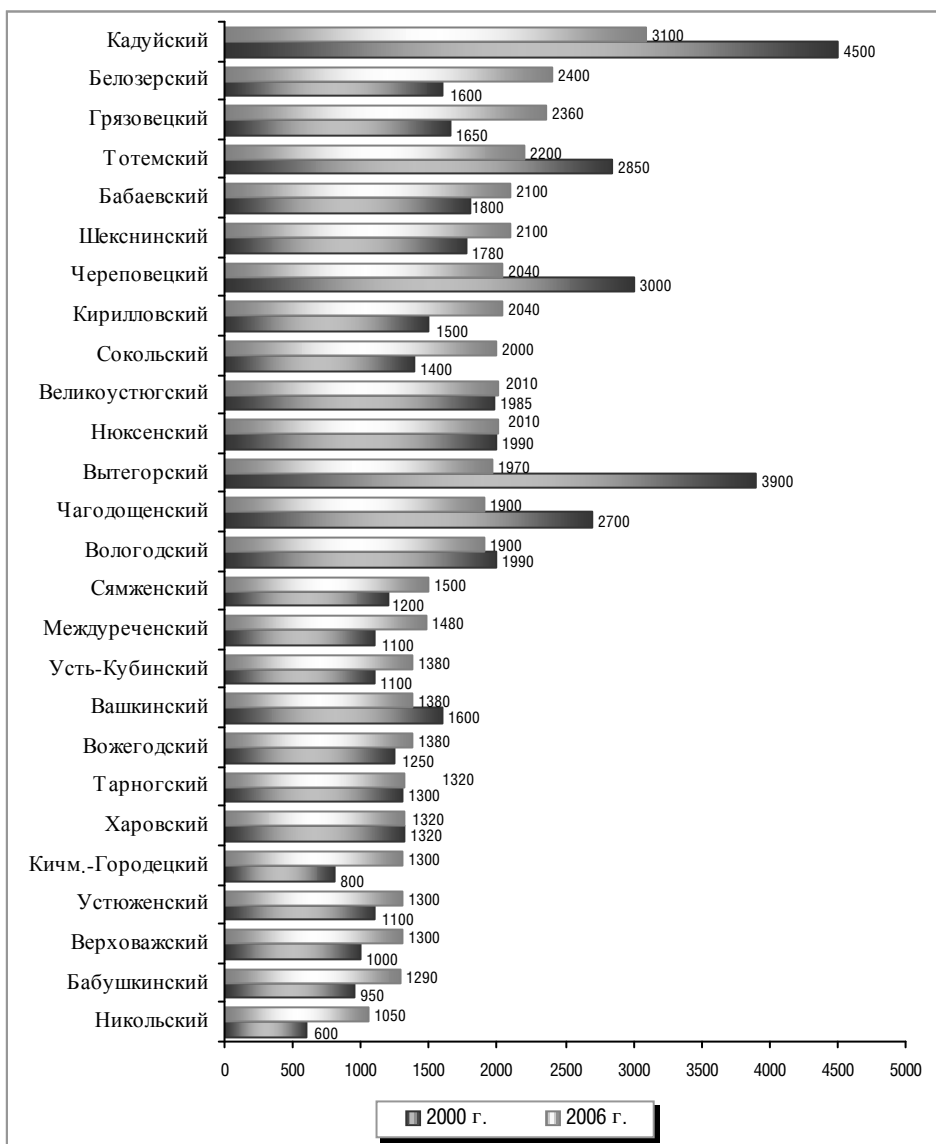
Высокую степень экономической дифференциации муниципалитетов области подтверждают показатели собственных доходов местных бюджетов в расчете на 1 жителя (рис. 5.2.5). Несмотря на снижение уровня дифференциации (с 8,7 раза в 2000 г. до 3,1 раза в 2006 г.), он остается высоким. В 2006 году самые хорошие показатели были в Кадуйском, Белозерском, Грязовецком районах.

Рисунок 5.2.4. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2006 году



²⁰ Стратегия развития региона / Колл. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.

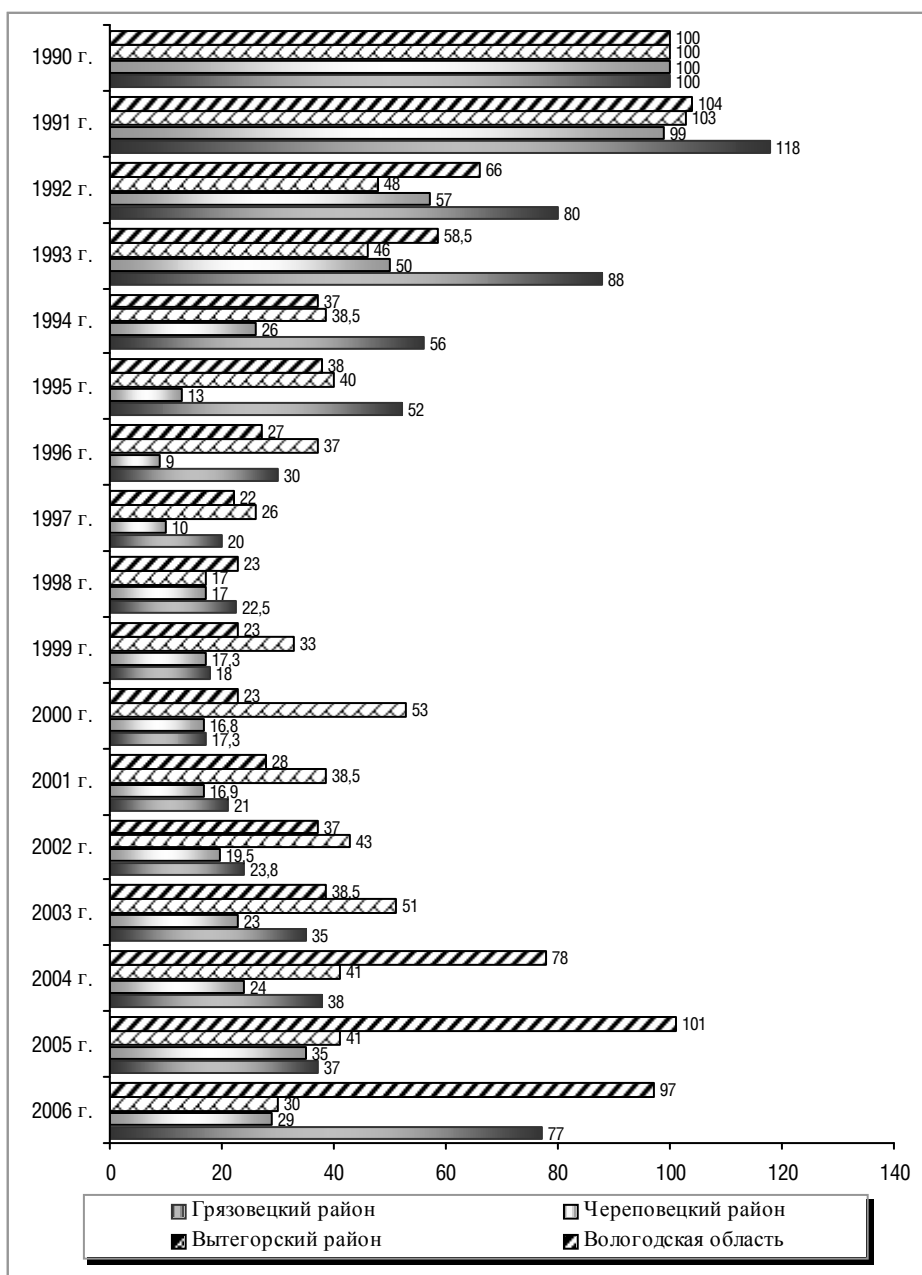
Рисунок 5.2.5. Собственные доходы районных бюджетов Вологодской области (рублей на 1 жителя в текущих ценах)



Дотации из регионального бюджета позволили несколько снизить дифференциацию: по показателю бюджетных расходов на 1 жителя различие между максимальным и минимальным значениями составляло в 2006 г. 1,8 раза. Однако это не говорит об улучшении ситуации и росте самостоятельности муниципалитетов.

Усугубляет социально-экономическое положение районов области и недостаток инвестиций. За время рыночных трансформаций общий объем вложений в основной капитал в сопоставимой оценке сократился в три раза и более (рис. 5.2.6). К сожалению, значительного улучшения в развитии этих процессов не просматривается.

Рисунок 5.2.6. Динамика индекса объемов инвестиций в основной капитал в некоторых районах Вологодской области (% к 1990 г.)



Источник: Районы Вологодской области. Социально-экономические показатели районов области. 1995 – 2004: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005. – 330 с.

Важным источником обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований является собственная хозяйственная деятельность местных органов власти и управления. Основным сегментом хозяйства, выполняющим социально значимую роль, служат муниципальные предприятия. Их деятельность направлена на более полное удовлетворение общественных потребностей в товарах и

услугах, производство большинства из которых не выгодно хозяйствующим субъектам частной формы собственности. Вместе с тем за десятилетие реформ не наблюдалось существенного развития предприятий муниципальной формы собственности – их доля в структуре предприятий и организаций в среднем по стране весьма незначительна: 8,8% в 1995 г.; 6,5% в 1998 г.; 6,4% в 2000 г.; 6,2% в 2003 г.; 5,9% в 2004 г.²¹

Удельный вес субъектов муниципальной формы собственности в 2006 г. в среднем по области составлял 12,5%, в г. Вологде – 2,7%. В сельских муниципальных районах он несколько выше (например, в Вологодском районе – 19,1%, в Грязовецком – 27,4%) вследствие более низкой компактности их территорий по сравнению с городом. Однако состав субъектов муниципальной собственности одинаков. В собственности этих муниципалитетов высокодоходных предприятий нет. Здесь в основном сосредоточены низкодоходные предприятия, затратный жилищный фонд и предприятия и учреждения социальной сферы (табл. 5.2.6).

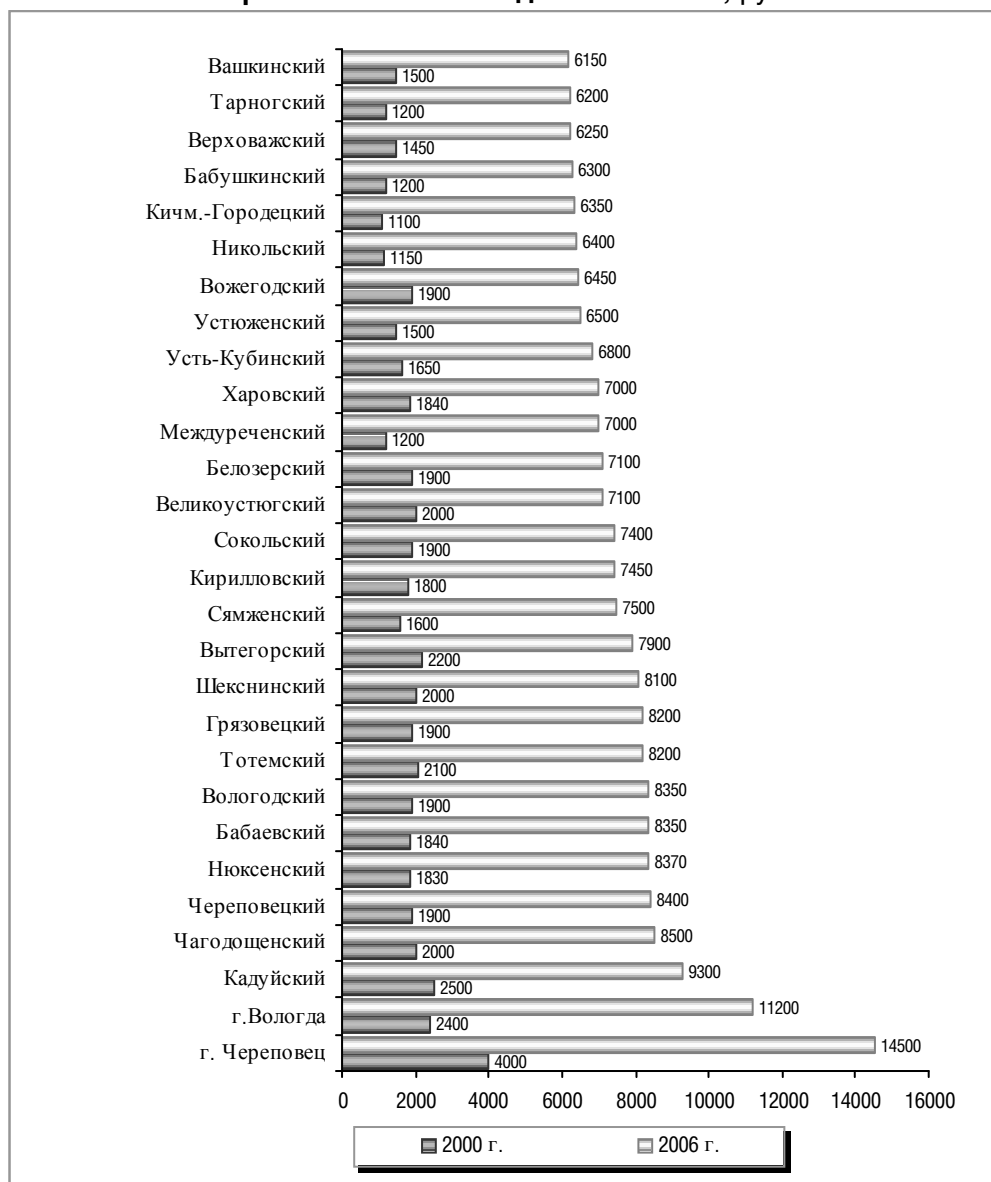
Таблица 5.2.6. Структура муниципальных предприятий и учреждений г. Вологды

Субъекты муниципальной собственности	Число предприятий (учреждений), ед.		Общая структура, %		Структура по группам, %	
	2000 г.	2004 г.	2000 г.	2004 г.	2000 г.	2004 г.
<i>Предприятия</i> , всего	80	56	32,7	23,2	100	100
В том числе:						
– торговли	20	10	8,2	4,1	25,0	17,9
– бытового обслуживания	10	0,0	4,1	0,0	12,5	0,0
– ЖКХ	13	28	5,3	11,6	16,3	50,0
– аптеки	21	7	8,6	2,9	26,2	12,5
– прочие	16	11	6,5	4,6	20,0	19,6
<i>Учреждения</i> , всего	165	185	67,3	76,8	100	100
В том числе:						
– культуры	11	14	4,5	5,8	6,7	7,6
– образования	127	134	51,8	55,6	77,0	72,4
из них:						
• нач. и средние общеобраз. школы	40	42	1,6	17,4	24,2	22,7
• муниц. учреждения дополн. образования	8	0	3,3	0,0	4,8	0,0
• ясли-сады и детские сады	69	73	28,2	30,3	41,8	39,5
– здравоохранения	20	23	8,2	9,5	12,1	12,5
– физкультуры	4	8	1,6	3,3	2,4	4,3
– соц. обеспечения	3	3	1,2	1,3	1,8	1,6
– прочие	0	3	0,0	1,3	0,0	1,6
Всего предприятий и учреждений	245	241	100	100	-	-
Источник: Данные администрации г. Вологды.						

²¹ Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. – М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004. – С. 163.

Сложная экономическая обстановка в муниципальных образованиях оказывает прямое воздействие на материальное положение и социальное самочувствие населения. Следует заметить, что уровень жизни сельских жителей по-прежнему ниже, чем горожан. Об этом свидетельствуют данные о размере среднемесячной заработной платы (рис. 5.2.7). Разрыв в нем между муниципальными образованиями в 2006 г. составлял 2,4 раза (в 2000 г. – 3,3 раза). В экономически слабо развитых районах средняя заработная плата лишь в 1,5 раза превышала прожиточный минимум, в то время как в наиболее развитых – в 3,8 раза.

Рисунок 5.2.7. Средняя заработная плата в муниципальных образованиях Вологодской области, руб.



Вместе с тем комплекс проблем в различных сферах социальной жизни требует от органов власти на местах целенаправленной деятельности. Данные исследований, проведенных российскими учеными, посвященных изучению мнения населения относительно проблем местного самоуправления, без решения которых невозможно представить функционирование этого института социальной организации, показывают, что, по сути, проблемы остаются неизменными на протяжении всего периода становления местного самоуправления (табл. 5.2.7). Смещены лишь их акценты. Выявленный спектр проблем указывает на злободневность направлений деятельности местного уровня власти. В то же время институт местного самоуправления выступает тем звеном, в рамках которого «дистанция» обратной связи между властью и гражданами максимально коротка, что позволяет оперативно реагировать на возникающие проблемы и решать их с учетом интересов и потребностей различных групп населения. Поэтому по большинству проблем жители муниципалитетов обращаются к представителям местного самоуправления.

Таблица 5.2.7. **Актуальность проблем муниципального уровня**
(в % от числа опрошенных)

Проблема	Очень важны			В определенной степени важны			Не важны		
	1995	1999	2005	1995	1999	2005	1995	1999	2005
Качество образования	54,3	48,3	48,8	39,3	43,4	35,9	4,0	4,1	4,3
Безработица и трудоустройство	54,1	78,8	38,2	39,3	17,8	42,3	4,6	1,3	7,8
Бедность	54,5	60,0	48,8	36,4	31,9	34,8	6,0	3,6	5,6
Здоровье населения, здравоохранение	70,1	65,6	67,5	25,6	30,5	23,1	2,3	1,2	0,8
Жилищная проблема	66,4	57,1	67,2	29,6	36,1	23,9	2,5	3,2	1,4
Коммунальное обслуживание	54,8	48,6	80,9	40,2	43,2	13,1	3,4	4,8	0,0
Отдых и культура	29,9	20,5	23,1	56,9	57,9	55,5	10,2	15,7	8,5
Обеспечение общественной безопасности	72,3	59,8	55,4	24,4	34,1	33,4	2,0	3,2	0,6
Экология (воздух, вода, шум и пр.)	51,3	42,7	46,9	39,7	45,6	35,9	6,6	7,8	6,3
Социальное обеспечение	51,7	62,8	46,5	40,7	30,5	38,2	5,1	2,9	2,8
Развитие экономики	78,2	90,0	77,7	15,8	5,8	13,6	4,3	1,1	0,7
Миграция в город (район)	11,0	10,1	14,3	30,2	29,8	35,5	54,3	46,1	33,4

Источник: Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. – 2006. – №8. – С. 78-87.

Так, по данным опроса жителей Грязовецкого муниципального района²², наиболее актуальными, причиняющими неудобства, являются проблемы социально-бытового характера, в том числе плохое состояние дорог (70% от числа опрошенных), отсутствие предприятий бытового характера (69%), неудовлетворительное качество питьевой воды (56%).

Жителей г. Вологды, помимо вопросов жилищно-коммунального обеспечения, волнуют плохое состояние тротуаров и дорог (83%), неудовлетворительное состояние дворов (80%), постоянная парковка автомашин во дворах жилых домов (73%), сильная загазованность (67%), криминогенная обстановка (64%)²³.

Следует заметить, что по поводу решения возникающих проблем жители муниципалитетов обращаются не только к представителям местного самоуправления, но и в другие инстанции. Но результаты таких обращений население связывает непосредственно с деятельностью органов власти и управления на местах. Так, результаты опросов населения г. Вологды по оценке условий проживания свидетельствуют о том, что нерешение или неудовлетворительное решение проблем является одной из причин снижения оценки деятельности главы города и сотрудников администрации. Кроме того, и качество решения проблем довольно часто не удовлетворяет горожан.

Однако, несмотря на трудности, институт местного самоуправления развивается и укрепляет свои позиции. Десятилетний период его функционирования позволяет утверждать, что данный институт власти доказал свою жизнеспособность и оказывает реальное влияние на хозяйственную жизнь местного сообщества. Но самое главное – это то, что вопреки трудностям, он развивается и совершенствуется, приобретает все больший авторитет. Население страны поверило в успех местного самоуправления. Об этом говорят результаты социологических опросов. За период с 2000 по 2006 г. удельный вес тех, кто одобряет деятельность органов местного самоуправления, в районах Вологодской области составляет около 40% (рис. 5.2.8).

²² Опрос проведен Вологодским научно-координационным центром ЦЭМИ РАН в феврале 2008 г. Всего опрошено 625 респондентов, в т. ч. в г. Грязовце – 229, в поселениях – 396. См.: Общественное мнение о социально-экономической ситуации в Грязовецком районе: Информ.-аналит. записка. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008.

²³ Опросы по оценке условий проживания населения регулярно проводятся ВНКЦ ЦЭМИ РАН с 1996 г. См.: Мониторинг условий проживания населения г. Вологды: Информ.-аналит. записка. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 109 с.

Рисунок 5.2.8. **Динамика уровня одобрения населением Вологодской области деятельности органов местного самоуправления** (в % от числа опрошенных)



Вместе с тем полностью использовать потенциал института местного самоуправления не удалось. На его развитие и более полную реализацию направлен Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принципиальной особенностью которого стало создание двухуровневой системы местного самоуправления, т. е. формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях: поселенческом и районном.

В Вологодской области с 1 января 2006 г. приступили к реализации своих полномочий 372 муниципальных образования, из них 2 городских округа, 26 районных муниципальных образований, 321 сельское и 23 городских поселения. Установлены границы муниципалитетов; приняты, зарегистрированы и опубликованы в средствах массовой информации уставы, в которых четко разграничены вопросы полномочий, взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти региона; проведены выборы представительных органов власти и глав муниципальных образований, установлены сроки их полномочий. Однако, чтобы население стало реальным хозяином на своей территории, требуется обеспечить ее финансовую и экономическую самостоятельность.

Как же обстоят дела в этом плане? Следует заметить, что недостаток финансовых средств для решения вопросов местного значения характерен для всех муниципалитетов. Анализ доходной базы бюджетов сельских поселений позволяет увидеть здесь еще более острые проблемы (табл. 5.2.8).

Таблица 5.2.8. **Налоговые доходы бюджетов поселений Вологодского муниципального района в 2006 году**

Сельское поселение	Налог на имущество физических лиц		Земельный налог		Налог на доходы физических лиц		Единый сельскохозяйственный налог	
	Тыс. руб.	% к нал. дох.	Тыс. руб.	% к нал. дох.	Тыс. руб.	% к нал. дох.	Тыс. руб.	% к нал. дох.
Пудегское	36	5,5	309	47,0	312	47,5	0	0,0
Несвойское	75	26,3	50	17,5	160	56,2	0	0,0
Борисовское	24	14,0	95	55,6	52	30,4	0	0,0
Марковское	86	7,9	197	18,1	805	74,0	0	0,0
Рабоче-Крестьянское	181	7,7	479	20,3	1182	50,2	514	21,8
Старосельское	51	8,8	383	66,2	145	25,0	0	0,0
Семенковское	202	5,1	725	18,3	3036	76,6	0	0,0
Спасское	291	7,2	703	17,4	3039	75,4	0	0,0
Гончаровское	54	8,8	362	59,1	197	32,1	0	0,0
Подлесное	330	7,4	930	20,9	3196	71,7	0	0,0
Октябрьское	249	39,3	180	28,4	204	32,2	0	0,0
Кубенское	192	14,5	299	22,6	830	62,8	0	0,0
Вепревское	49	6,2	337	42,8	400	50,9	0	0,0
Высоковское	43	10,9	191	48,5	160	40,6	0	0,0
Прилуцкое	154	5,7	1031	38,3	1508	56,0	0	0,0
Кипеловское	53	8,3	283	43,9	308	47,8	0	0,0
Вотчинское	59	17,0	188	54,2	100	28,8	0	0,0
Сосновское	177	10,2	346	19,8	1226	70,0	0	0,0
Лесковское	57	6,0	141	14,8	753	79,2	0	0,0
Новленское	67	8,6	310	39,9	399	51,4	0	0,0
Нефедовское	19	4,5	213	50,4	191	45,1	0	0,0
Березниковское	22	3,5	271	43,7	327	52,7	0	0,0
Федотовское	102	19,9	15	2,9	396	77,2	0	0,0

Доля дотаций в доходной части бюджетов на 2006 г. у 2/3 поселений Вологодского района превышала 50%, а у каждого пятого – 70% (табл. 5.2.9). Неналоговые доходы сельских поселений весьма незначительны. Основные из них – это поступления от арендной платы и от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в собственности поселений. Незначительный удельный вес в бюджетах поселений составляют поступления от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Они в совокупности с неналоговыми доходами обеспечивают около 5% доходов поселений.

Ситуация усугубляется тем, что налоговые источники, закрепленные за поселениями законом, не обеспечивают выполнение полномочий этого звена местного самоуправления. Учитывая

Таблица 5.2.9. **Источники покрытия расходов бюджетов поселений Вологодского района на 2006 г.**

Сельское поселение	Расходы всего		Источники покрытия расходов							
			Налоговые		Неналоговые		Безвозмездные и безвозвратные перечисления		Доходы от предпринимательской деятельности	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%
Пудегское	1 674	100,0	657	39,2	116	6,9	866	51,8	35	2,1
Несвойское	1 390	100,0	285	20,5	10	0,7	1 039	74,7	56	4,1
Борисовское	1 352	100,0	171	12,6	16	1,2	1 135	84,0	30	2,2
Марковское	3 507	100,0	1 088	31,0	29	0,8	2 275	64,9	115	3,3
Рабоче-Крестьянское	3 732	100,0	2 356	63,1	211	5,7	1 035	27,7	130	3,5
Старосельское	1 687	100,0	579	34,2	31	1,8	1 042	61,8	35	2,2
Семеновское	5 746	100,0	3 963	69,0	12	0,2	1 571	27,3	200	3,5
Спасское	5 435	100,0	4 033	74,2	133	2,4	1 126	20,7	144	2,7
Гончаровское	1 811	100,0	613	33,8	43	2,4	1 090	60,2	65	3,6
Подлесное	6 831	100,0	4 456	65,2	114	1,7	2 061	30,2	200	2,9
Октябрьское	3 260	100,0	633	19,4	117	3,6	2 424	74,4	86	2,6
Кубенское	5 874	100,0	1 321	22,5	115	2,0	4 436	75,5	0	0,0
Вепревское	1 633	100,0	786	48,1	26	1,6	786	48,1	35	2,2
Высоковское	1 203	100,0	394	32,8	13	1,1	771	64,0	25	2,1
Прилуцкое	3 420	100,0	2 693	78,7	5	0,1	654	19,1	70	2,1
Кипеловское	1 855	100,0	644	34,7	7	0,4	1 177	63,5	27	1,4
Вотчинское	1 379	100,0	347	25,2	100	7,2	908	65,8	25	1,8
Сосновское	3 943	100,0	1 749	44,4	316	8,0	1 737	44,1	141	3,5
Лесковское	4 280	100,0	951	22,2	28	0,7	3 221	75,3	80	1,8
Новленское	2 300	100,0	776	33,7	58	2,5	1 296	56,4	169	7,4
Нефедовское	1 215	100,0	423	34,8	7	0,6	764	62,8	20	1,6
Березниковское	1 422	100,0	620	43,6	0	0,0	769	54,1	33	2,3
Федотовское	3 778	100,0	513	13,6	0	0,0	3 265	86,4	0	0,0
Итого	68 727	100,0	30 051	43,7	1 508	2,2	35 448	51,6	1 721	2,5

состояние экономики поселений, можно заключить, что налогооблагаемая база явно недостаточна для формирования собственных бюджетов. Кроме того, процесс передачи в собственность поселений имущества, в том числе и земли, не закончился, поскольку у муниципалитетов попросту нет средств для этой процедуры. Объектов недвижимого имущества (в том числе земельных участков), права на которые закреплены за муниципальными образованиями, очень мало (табл. 5.2.10). Следовательно, за счет поступлений от земельного налога бюджеты поселений не пополняются.

**Таблица 5.2.10. Количество объектов недвижимого имущества
(в том числе земельных участков), права на которые закреплены
за муниципальными образованиями, ед.**

Муниципальное образование	2006 г.	2007 г.	Муниципальное образование	2006 г.	2007 г.
Бабушкинский район	1	2	Кичм.-Городецкий район	1	13
Белозерский район	4	5	Нюксенский район	2	6
Верховажский район	1	0	Сямженский район	0	2
Вологодский район	80	3	Тарногский район	0	87
Вытегорский район	0	1	Тотемский район	10	0
г. Вологда	12	110	Устюженский район	11	0
г. Череповец	50	21	Череповецкий район	40	6
Грязовецкий район	7	13	Шекснинский район	24	1
Кирилловский район	3	0	Всего	246	270
Источник: Хвостов А.А. Об оформлении прав на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества органами местного самоуправления при разграничении полномочий. Упрощенная процедура оформления гражданами прав на земельные участки и иные объекты недвижимости // Местное самоуправление в Вологодской области: Информационный бюллетень. – 2007. – №2. – С. 81-85.					

Важным инструментом финансовой помощи муниципалитетам являются целевые фонды поддержки. Но использование механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений путем предоставления дотаций из регионального и районных фондов финансовой поддержки не способствует развитию самостоятельности муниципалитетов.

Для выполнения обязательств местным органам власти необходимы не только средства бюджета, но и соответствующая инфраструктура. Изучение этого вопроса в Грязовецком районе показало, что объекты имущества (в основном это учреждения социальной сферы) неравномерно распределены среди вновь созданных муниципальных образований (табл. 5.2.11). Таким образом, при отсутствии необходимой инфраструктуры следует искать формы взаимодействия с соседними и районными муниципалитетами и пути решения возникающих проблем совместно с предпринимательскими структурами.

Еще одна острейшая проблема современного этапа реформирования местного самоуправления – нехватка квалифицированных кадров в сфере муниципального управления и экономики. На региональном и районном уровне этот вопрос решается посредством организации семинаров. Однако отсутствие управленческого опыта у лиц, поступивших на муниципальную службу, будет оказывать отрицательное влияние еще довольно длительное время. Здесь требуется помощь и долгосрочная целенаправленная политика региональной власти.

Таблица 5.2.11. Объекты имущества поселений Грязовецкого муниципального района

Поселение	Численность населения, чел.	Объекты имущества, единиц					Муниципальный транспорт
		Учреждения					
		образования	здравоохранения	культуры	связи		
Грязовецкое	16 521	15	4	8	3	20	
Вохтогское	8 843	9	6	11	3	4	
Юровское	3 255	8	6	13	5	5	
Комьянское	2 270	4	4	4	2	3	
Лежское	1 516	6	6	7	2	13	
Ростилловское	1 800	3	4	6	2	4	
Перцевское	1 801	4	4	6	1	2	
Плосковское	1 352	3	4	5	2	4	
Фроловское	1 097	5	3	5	2	9	
Сидоровское	983	2	3	3	1	6	
Каменское	750	2	4	1	1	0	

Источник: Инфраструктура по поселениям / Администрация Грязовецкого района. – Грязовец, 2004.

В условиях нехватки ресурсов, инфраструктуры, опытных кадров поселения передают свои полномочия на районный уровень путем заключения соответствующих соглашений. Так, в 2006 г. из двадцати трех вновь образованных поселений Вологодского района четырнадцать передали на районный уровень полный объем полномочий.

Проблемы экономической несамостоятельности муниципалитетов, необходимости передела муниципальной собственности, отсутствия адекватной правовой базы для решения возникающих проблем характерны для большинства муниципалитетов России. На общественных слушаниях «Практика реформы местного самоуправления: проблемы переходного периода», проведенных 16 февраля 2007 г. Комиссией Общественной палаты по вопросам регионального развития и местного самоуправления РФ, подчеркивалось отсутствие стабильности экономического базиса местного самоуправления, результатом чего является²⁴:

➤ дотационность преобладающего большинства местных бюджетов;

²⁴ Рекомендации Комиссии Общественной палаты по вопросам регионального развития и местного самоуправления по итогам общественных слушаний «Практика реформы местного самоуправления: проблемы переходного периода» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>.

➤ отсутствие стабильного и прозрачного механизма взаимоотношений органов местного самоуправления и субъектов малого бизнеса как основы экономики муниципалитетов;

➤ несовершенство межбюджетных отношений, отсутствие единой политики перераспределения налогов и иных бюджетных поступлений и др.

Помимо экономических проблем развития местного самоуправления на общественных слушаниях были названы и другие, не менее важные. Среди них:

➤ низкий уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные муниципальные должности;

➤ неприемлемость единого подхода к территориальному и межуровневому формированию муниципалитетов – без учета природно-географических и социально-экономических условий;

➤ пассивность населения в вопросах местного самоуправления и, как следствие, отсутствие коллективного договора, преобладание нормативности при формировании муниципалитетов;

➤ нарушение принципа разделения властей, когда глава администрации муниципалитета аккумулирует все полномочия, в том числе и полномочия выборного коллегиального органа местного самоуправления.

Последствия данной реформы могут быть самыми серьезными. По мнению экспертов, она способна породить массовое разочарование граждан и спровоцировать саморазрушение основ государственности на низовом уровне. Страна объективно нуждается в передаче власти на местный уровень и развитии местного самоуправления, но не обеспеченная ресурсами и непродуманная муниципальная реформа способна всерьез и надолго дискредитировать идею местного самоуправления и демократии в России²⁵. Однако торможение преобразований, кардинальная смена их курса либо возврат к дореформенной системе местного самоуправления категорически неприемлемы. Необходимо максимально использовать положительный эффект поступательного движения для достижения конечного результата – появления самодостаточных институтов местного самоуправления. Ход реформы показал также необходи-

²⁵ Ковалев В. Российская политика: эффекты отсутствия // Политический класс. – 2006. – №10 (22). – С. 22-31.

мость уточнения, развития и совершенствования отдельных положений законов с целью учета природно-географических и социально-экономических условий, а главное, финансовых возможностей различных регионов и муниципальных образований Российской Федерации. Следует еще раз взвесить все «за» и «против» сохранения самостоятельных муниципальных образований в тех поселениях, которым не поможет даже пересмотр системы перечисления налогов на разные уровни бюджета.

Для того чтобы этот институт власти стал реальностью, чтобы власти на местах, предприниматели и местные жители освоили правила самоорганизации, почувствовали себя хозяевами на своей территории, сформировали соответствующий образ мышления и действий, требуется время. При этом важная роль отводится органам государственной власти. Требуется четкое определение государственной политики в области местного самоуправления, стратегия реформирования этого института власти на ближайшие 5 – 10 лет. Этот шаг позволит укрепить на местах уверенность в необратимости реформ и тем самым будет способствовать стабильному продвижению вперед. Принципиально важным представляется определение в стратегии путей решения проблемы подготовки квалифицированных кадров для местного самоуправления.

В связи со сложной социально-экономической ситуацией на местах следует активнее внедрять методы стратегического управления, шире использовать потенциал территорий при разработке и реализации стратегических планов социально-экономического развития субъектов РФ. Причем основой планов развития регионов должны стать долгосрочные планы развития муниципалитетов. Для разработки таких планов муниципальным образованиям необходимо оказать информационную и методическую помощь. Ориентиры экономического и социального развития региона следует определять с учетом ориентиров развития муниципальных образований.

Важнейшим аспектом повышения эффективности муниципального управления является переход на «управление по результатам», т. е. установление жесткой связи между целями управления, функциями и структурой подразделений органов исполнительной власти муниципалитетов, обязанностями и материальным вознаграждением должностных лиц²⁶.

²⁶ Лексин В., Лексин И., Чечулина Н. 25 кратких ответов на вопросы... // Российский экономический журнал. – 2006. – №11–12. – С. 86-90.

Необходимо проведение целенаправленной, обоснованной социально-экономической политики, ориентированной на повышение экономической самостоятельности муниципалитетов и обеспечивающей выявление проблем экономического развития, требующих первостепенного внимания местных властей; анализ возможных путей решения этих проблем с помощью собственных ресурсов; улучшение имиджа этого института; консолидация сил частного и общественного секторов в решении проблем; повышение доверия к местным органам власти и территории как к месту для жизни, производства и инвестиций. С целью поддержки производств, привлечения инвестиций извне и стимулирования инноваций органы власти и управления на местах могут использовать широкий спектр инструментов²⁷.

Достижение стратегической цели муниципалитета – обеспечение максимального благосостояния своих граждан – невозможно без механизма и технологии социального партнерства, в котором принимают участие все институты. Прежде всего, речь идет о социальном партнерстве властных институтов (администрация муниципалитета, представительные органы власти), институтов гражданского общества (профсоюзы; общественно-политические объединения и организации); социальных институтов (собесы; дома для престарелых и инвалидов; детские дома; независимые организации социальной помощи и т. д.). Это позволяет рассматривать муниципалитет как муниципальную корпорацию, мини-государство²⁸.

Большой круг вопросов местного значения, а также все возрастающая активность населения свидетельствуют о том, что назрела необходимость формирования гражданского общества и повышения его роли в жизни россиян. Со стороны властных структур требуется «всестороннее стимулирование экономической активности, формирование предпосылок, при которых каждый человек сможет своим трудом, энергией, инициативой и талантом обеспечивать достойные условия для себя и своей семьи»²⁹.

²⁷ Квадрициус Н.В., Ходачек А.М. Реформа местного самоуправления: опыт реализации // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы. – 2004. – № 4(22). – С. 41-46.

²⁸ «Кстати сказать, муниципалитет и является мини-государством, поскольку обеспечивает и осуществляет свою юрисдикцию, частично назначает и собирает местные налоги, обеспечивает безопасность и комфортность проживания своих граждан» (см.: Макаров В.Л. Духовное возрождение России идет снизу (и тянет за собой экономику) // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2007. – Вып. 38. – С. 9.

²⁹ Абалкин Л.И. Избранные труды: В 4-х томах. – Т. IV: О концепции государственной социальной политики. – М.: Экономика, 2000. – С. 643.

Помощь и поддержка государственных органов власти регионов, совершенствование форм и методов управления на местах, развитие частно-муниципального партнерства, более активное привлечение населения к решению проблем местного сообщества и другие формы сотрудничества с органами местного самоуправления обеспечат повышение конкурентоспособности территорий, их ускоренное экономическое развитие, рост на этой основе уровня и качества жизни местного населения.

Таким образом, в целях скорейшего завершения процесса преобразования местного самоуправления федеральным и региональным органам власти необходимо:

⇨ внести коррективы в законодательные и нормативные документы, регламентирующие деятельность местного самоуправления, в том числе по сохранению самостоятельности «бесперспективных» муниципалитетов;

⇨ решить вопрос о повышении финансовой самостоятельности муниципальных образований путем совершенствования межбюджетных отношений, выработки единой политики перераспределения налогов и иных бюджетных доходов;

⇨ разработать и принять долгосрочную стратегию развития местного самоуправления в Российской Федерации;

⇨ оказать местному самоуправлению методическую и информационную помощь по внедрению передовых методов управления социально-экономическими процессами, в том числе стратегического планирования, частно-муниципального партнерства, маркетинга территории.

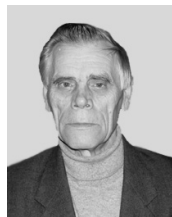
Сведения об авторах



ИЛЬИН ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ –
заслуженный деятель науки РФ
доктор экономических наук, профессор,
директор ВНКЦ ЦЭМИ РАН



ГУЛИН КОНСТАНТИН АНАТОЛЬЕВИЧ –
кандидат исторических наук,
заместитель директора ВНКЦ ЦЭМИ РАН



СЫЧЕВ МИХАИЛ ФЕДОРОВИЧ –
кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ВНКЦ ЦЭМИ РАН



УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА –
кандидат экономических наук, заместитель директора –
заведующий отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН



ШАБУНОВА АЛЕКСАНДРА АНАТОЛЬЕВНА –
кандидат экономических наук,
заведующий отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН



ЗАДУМКИН КОНСТАНТИН АЛЕКСЕЕВИЧ –
кандидат экономических наук,
заведующий отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН



КОЖИНА ТАТЬЯНА ПАВЛОВНА –
младший научный сотрудник ВНКЦ ЦЭМИ РАН

PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT: 2009 – 2012

Annotation

This is the second (revised and enlarged) edition of the monograph «Problems of Regional Development: 2007 – 2010», published in 2007. In the focus of authors' attention is one of the Russia's regions – the Vologda Region. Based on an analysis of its place in economic and social processes, comparing them with the world and Russian trends the directions and measures for solution of the most urgent problems of the region are proposed. Particular attention is given to highlight opportunities for the region in achieving the priority development objectives outlined in key policy documents at the federal level.

It is researchers, teachers, postgraduates and students, practitioners of economic and social spheres, authorities and control bodies.

Content

<i>Preface</i>	5
CHAPTER 1. THE IMPERATIVES OF DEVELOPMENT OF RUSSIA	7
1.1. The economic crisis makes priorities clear	7
1.2. Main issues of national and regional growth	19
CHAPTER 2. MODERNIZATION OF THE REAL ECONOMY	39
2.1. The formation and implementation of effective industrial policy ...	39
2.2. Reserves of intensification for Agro-food sector	63
CHAPTER 3. PERSONNEL & INNOVATIONS	95
3.1. Modernization of education and training system	95
3.2. The formation of the regional innovation system	119
CHAPTER 4. QUALITY OF LIFE	142
4.1. Priorities for Regional Health Development	142
4.2. The affordability of housing: problems and solutions	164
CHAPTER 5. THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS	174
5.1. Becoming of «third» sector	174
5.2. The development of local self-government	186
Information about authors	213
<i>Annotation</i>	214
<i>Content</i>	215

Научное издание

**Ильин Владимир Александрович
Гулин Константин Анатольевич
Сычев Михаил Федорович и др.**

**ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:
2009 – 2012**

Редакционная подготовка

Оригинал-макет

Корректор

Л.Н. Воронина

А.А. Воробьева

Е.С. Нефедова

Л.В. Зарубалова

Подписано в печать 30.03.2009.

Формат бумаги 70x108¹/₁₆. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 18,3. Печ. л. 13,5. Тираж 450 экз. Заказ №124.

Учреждение Российской академии наук Вологодский научно-координационный центр
Центрального экономико-математического института РАН (ВНКЦ ЦЭМИ РАН)
160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
тел. 54-43-85, e-mail: common@vscc.ac.ru