

На правах рукописи



Ратьковская Татьяна Георгиевна

**ПОДДЕРЖКА ИНВЕСТИЦИЙ В СОЦИАЛЬНУЮ
ИНФРАСТРУКТУРУ В РЕГИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ**
(на материалах Сибирского федерального округа)

Специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством»
(региональная экономика)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Новосибирск – 2007

Работа выполнена в Институте экономики и организации
промышленного производства Сибирского отделения РАН

Научный руководитель доктор экономических наук, доцент
Ларина Надежда Ивановна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Клисторин Владимир Ильич

кандидат экономических наук, доцент
Уланова Надежда Клементьевна

Ведущая организация: Федеральное государственное образова-
тельное учреждение высшего профес-
сионального образования «Сибирская
академия государственной службы»

Защита диссертации состоится «9» ноября 2007 года в 10.00
на заседании диссертационного совета Д 003.001.01 при Институте
экономики и организации промышленного производства СО РАН
по адресу:

630090, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке
Института экономики и организации промышленного производства СО
РАН

Автореферат разослан «9» октября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
д.э.н., профессор



В.В. Титов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В российском государстве на современном этапе экономического роста поставлены такие долговременные стратегические общенациональные цели как ускорение социально-экономического развития страны, повышение уровня и качества жизни населения, создание потенциала для будущего развития. Однако формированию единого социального пространства России препятствует нарастание территориальной дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ.

За время реформ на большинстве территорий страны произошел длительный провал в инвестиционном обеспечении развития социальной сферы, вложений в человеческий капитал. Важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры в настоящее время стало состояние финансов субъектов Федерации и муниципальных образований. Дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов РФ способствуют усилению региональных различий социального развития, особенно в регионах с проблемными экономико-географическими особенностями и накопленным за прошлые годы отставанием в социальном развитии. В результате ухудшаются характеристики человеческого потенциала, растет миграция в регионы с лучшими условиями жизни. Проблемы состояния и развития социальной инфраструктуры свидетельствуют о несовершенстве управления этой сферой.

В советский период финансирование развития социальной инфраструктуры осуществлялось по государственным планам, большую роль играл канал финансирования ее развития через планы развития предприятий разных отраслей. В настоящее время важнейшим фактором развития инфраструктуры являются финансы субъектов РФ и муниципальных образований. В условиях неравенства экономического и бюджетного потенциалов субъектов РФ нарастает территориальная дифференциация в обеспеченности, строительстве и развитии объектов социальной сферы.

Особенно ярко эти проблемы проявляются в Сибири и на Дальнем Востоке. В настоящее время говорят о «новом индустриальном освоении Сибири», о «модернизации Сибири», о «новом этапе освоения Сибири и Дальнего Востока». Приток производственных инвестиций в сибирские регионы в 2006 году увеличился, и в последующие годы его объем будет возрастать. Проработке социальных вопросов, исследованию конкретных направлений и задач повышения качества жизни населения Сибири внимания уделяется намного меньше. Но без этого ожидать стабильного и прогнозируемого развития региона невозможно. «Угрозы» развитию Сибири в первую очередь лежат в социально-демографической плоскости. Необходимо не просто обеспечить намечаемые производственные инвестиционные проекты «трудовыми ресурсами» (что, само по себе, тоже важно), но сделать регион привлекательным для жизни.

В решении перечисленных проблем резко возрастает роль государственной региональной политики как дополнительной формы участия федерального правительства в решении проблем развития субъектов РФ.

Степень разработанности (состояние изученности) проблемы.

Теоретические представления о региональном развитии и его регулировании отражены в исследованиях многих российских ученых-регионалистов: Э.Б. Алаева, М.К. Бандмана, В.Г. Введенского, А.Г. Гранберга, В.Ю. Малова, П.А. Минакира, А.С. Новоселова, Б.П. Орлова, С.А. Суспицына, А.И. Трейвиша, А.Т. Хрущева, Р.И. Шнипера, Б.М. Штульберга и др. Вопросам региональной политики посвящены исследования В.И. Клицторина, О.В. Кузнецовой, Б.Л. Лавровского, Н.И. Лариной, В.Н. Лексина, В.Е. Селиверстова, В.И. Сулова, А.И. Чистобаева, А.Н. Швецова и др. Актуальным вопросам развития российской экономики и общества посвящены публикации ведущих ученых: А.Г. Аганбегяна, С.Ю. Глазьева, Д.С. Львова, В.В. Иванова, В.В. Кулешова, О.С. Пчелинцева, Н.П. Федоренко.

Исследованию проблем развития социальной инфраструктуры в разных регионах страны уделялось много внимания в советский период, уделяется и сейчас. Вопросы уровня жизни населения и социальные проблемы регионального развития представлены в работах И.М. Айзиновой, Н.В. Зубаревич, И.А. Ильина, З.И. Калугиной, Е.И. Капустина, Б.Б. Прохорова, С.Н. Смирнова, С.В. Соболевой, В.С. Тапилиной, А.Ю. Шевякова, Н.М. Римашевской, Г.А. Яременко и др. Разрабатываются новые подходы и методология социального развития регионов и поселений, актуальными стали оценки социального неблагополучия. Вместе с тем в широком спектре межрегиональных социально-экономических сопоставлений, оценок, рейтингов, появившихся в РФ с середины 1990-х гг. и разрабатываемых в научной среде и другими организациями, показателем социального развития уделяется относительно меньше внимания, чем более востребованным экономическим или бюджетным сопоставлениям. Социальная инфраструктура представлена в них, как правило, с помощью натурально-вещественных характеристик мощности и удельных показателей по отдельным видам объектов. Несмотря на появление множества систем показателей, комплексных оценок уровня социально-экономического развития регионов, исследователи отмечают слабость методологической и методической основы для измерения социальных аспектов.

Цель исследования – выявление условий развития социальной инфраструктуры как важнейшей компоненты качества жизни населения в регионах Сибирского федерального округа Российской Федерации и разработка предложений инвестиционной поддержки ее формирования в рамках региональной политики федерального правительства.

Для достижения намеченной цели в исследовании поставлены следующие **задачи**:

- рассмотрение задач региональной политики как инструмента государственного регулирования территориального развития страны и

выявление места социального аспекта в направлениях региональной политики на современном этапе развития страны;

- анализ методологических и методических подходов к представлению социальной инфраструктуры при характеристике социально-экономического развития регионов и субъектов РФ;
- разработка системы показателей и методического подхода к сравнительному анализу инвестиций в развитие социальной инфраструктуры субъектов РФ;
- исследование пространственной динамики показателей качества населения (здоровье, образование, материальное благополучие) и показателей численности и миграции населения, рассматриваемых как результирующие характеристики условий и качества жизни населения в регионах и субъектах РФ;
- анализ инвестиционных и бюджетных условий развития отраслей социальной инфраструктуры в субъектах Сибирского федерального округа;
- обоснование предложений по совершенствованию государственной поддержки инвестиций в социальную инфраструктуру субъектов СибФО в рамках региональной политики федерального правительства.

Объектом исследования являются Сибирский федеральный округ Российской Федерации и сибирские субъекты Федерации: субъекты РФ в Сибирском федеральном округе, а также Тюменская область с входящими в нее Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами.

Предметом исследования выступают инвестиционные условия развития социальной инфраструктуры, рассматриваемой как компонент качества жизни населения и социального развития регионов РФ.

Область исследования – 5.15 «Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и эффективности экономической политики на различных уровнях территориальной организации (национальном, в крупных экономических районах, субъектах Федерации, муниципальном)» Паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

Теоретические и методологические основы исследования

Теоретической базой исследования служат работы по региональной экономике, региональной экономической и социальной политике советских, российских и зарубежных ученых. В основу методологии исследования положена теория комплексного регионального развития. В качестве основных методов в исследовании применяются метод сравнительного анализа, методы математического и статистического анализа, графические построения.

Информационная база. Информационным обеспечением работы являются данные Федеральной службы государственной статистики России (Росстат), Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ, указы и постановления

Президента России, документы Правительства РФ и органов власти субъектов РФ, публикации в научных изданиях и периодической печати.

Научная новизна (основные результаты диссертационного исследования, определяющие его научную новизну) заключается в следующем.

- предложен авторский подход к сравнительному региональному анализу инвестиций в развитие социальной инфраструктуры субъектов Федерации, включающий расчет группы инвестиционных и бюджетных показателей; показана целесообразность дополнения предложенным подходом систем показателей для анализа социально-экономических процессов в субъектах РФ, разрабатываемых в настоящее время федеральным правительством;

- дана комплексная количественная оценка существующей степени отставания инвестиционных характеристик развития основных отраслей социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, жилищное хозяйство) в субъектах Сибирского федерального округа на фоне других регионов страны;

- проведен сравнительный анализ положения СибФО и сибирских субъектов Федерации среди других регионов страны с позиций уровня инвестиций за счет средств федерального и консолидированных региональных бюджетов; выполнен расчет и сравнение доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ;

- выявлено, что особая острота в социальном развитии субъектов СибФО наблюдается в Республике Тыва, Республике Бурятия, Иркутской и Читинской областях;

- сделаны предложения по совершенствованию механизма инвестиционной поддержки развития социальной инфраструктуры субъектов СибФО в рамках региональной политики федерального правительства.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

1. Выполнение сформулированных Президентом РФ стратегических общенациональных целей развития страны требует от региональной политики федерального правительства особого внимания к проблемам социально-экономического развития субъектов РФ, ведущих к неравенствам в качестве жизни и качестве населения (характеристики человеческого потенциала).

2. Необходимо уделить особое внимание инвестиционным условиям и инвестиционным показателям развития социальной инфраструктуры в субъектах РФ. Исследование социальной инфраструктуры с помощью используемых в большинстве межрегиональных сопоставлений социально-экономического развития натурально-вещественных характеристик мощности и (или) удельных показателей по отдельным видам объектов, разработанных в советское время, не дает адекватного представления об ее развитии и роли в формировании качества жизни населения в регионе.

3. Следует усилить характеристики инвестиционного аспекта развития социальной инфраструктуры в разрабатываемых в настоящее время на

федеральном уровне системах показателей для оценки социально-экономических процессов в субъектах РФ и для оценки деятельности органов власти субъектов РФ. Необходимо проводить анализ характера и глубины межрегиональных неравенств инвестиционных условий развития социальной инфраструктуры как в целом по стране, так и в рамках макрорегионов РФ. Разработанный автором методический подход к сравнительному анализу инвестиций в развитие социальной инфраструктуры субъектов РФ позволяет решить эти вопросы.

4. Удельный вес инвестиций в отрасли социальной инфраструктуры Сибирского федерального округа - здравоохранение, образование, жилищное хозяйство и др. - значительно ниже удельного веса населения округа в численности населения России, как показал анализ инвестиционных и бюджетных характеристик развития отраслей социальной инфраструктуры в субъектах СибФО. При этом субъекты СибФО характеризуются низкими уровнями бюджетных инвестиций как за счет средств федерального бюджета, так и, в еще большей степени, за счет средств консолидированных региональных бюджетов. Субсидии из Федерального Фонда регионального развития, предназначенного для инвестиционной поддержки социальной и инженерной инфраструктуры субъектов РФ, крайне малы.

5. Исследование пространственной динамики показателей качества населения (здоровье, образование, материальное благополучие) и показателей численности и миграции населения, рассматриваемых как результирующие характеристики условий и качества жизни населения в регионах и субъектах РФ, показало следующее. Территориальные различия качества населения, усилившиеся на первых этапах рыночных реформ, продолжают нарастать и в дальнейшем. В результате процессов миграционного и естественного движения происходит изменение структуры численности населения по федеральным округам России. Доля населения СибФО сократилась с 14,3% в 1990 г. до 14% в 1998 г. и затем до 13,8% в 2005 г. Наблюдается интенсивный отток высококвалифицированных кадров, особенно из восточной части Сибири.

6. Предлагается увеличить размеры Фонда регионального развития (ФРР), предназначив его для финансирования только социальной инфраструктуры. Распределять ФРР вначале между федеральными округами РФ. Распределение ФРР между субъектами Федерации внутри округа поручить специально созданной Комиссии округа. При распределении средств между субъектами СибФО необходимо учитывать реальную картину инвестиционной обеспеченности развития социальной инфраструктуры. Для этого следует проводить анализ на основе подхода, предложенного автором и описанного во второй главе.

Практическая значимость полученных результатов.

1. Использование предложенного подхода и показателей при разработке «Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г.» позволило полнее оценить социально-экономическую

ситуацию в области на фоне других регионов РФ и повысить обоснованность принимаемых решений.

2. Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе в Сибирской Академии государственной службы, в Сибирском университете потребительской кооперации; нашли отражение в ряде учебных пособий и учебно-методических комплексах.

3. Предложенный автором методический подход и система показателей позволяют полнее отразить условия инвестиционного развития социальной инфраструктуры на территории страны, повысить обоснованность направлений и масштабов государственной инвестиционной поддержки социальной инфраструктуры со стороны федерального правительства.

Апробация результатов исследования. Результаты, включенные в диссертацию, были представлены на научно-практической конференции «Минеральные ресурсы Сибири в XXI веке: проблемы освоения и конкурентоспособности» (Новосибирск, 1999); вошли в аналитический доклад ИЭОПП СО РАН «Россия и экономическая интеграция Евразийского континента» на Байкальском экономическом форуме БЭФ-2004 (Иркутск, 2004).

Исследования, лежащие в основе диссертационной работы, были поддержаны в рамках грантов РФФИ «Методология обоснования политики субъекта Федерации: вопросы анализа, прогноза и стимулирования социально-экономического развития» (1998-2000 г.); грантами РГНФ «Депрессивные ареалы помощи в Сибири: критерии выделения и методы государственной поддержки» (1995-1997 гг.); «Концепции совместного развития субъектов Федерации как форма экономической интеграции в федеральных округах» (2001-2003 гг.); «Экономический механизм внедрения инновационных технологий в проблемные регионы СибФО» (2006-2008 гг.), где Ратьковская Т.Г. являлась ответственным исполнителем.

По теме диссертации опубликовано 18 работ общим объемом 20 п.л. (авторский вклад – 14 п.л.). Среди них главы в двух коллективных монографиях, статьи в рецензируемых журналах «Регион: экономика и социология» (две статьи) и «ЭКО» (две статьи); ряд учебных пособий.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 209 источников, приложения. Основной материал изложен на 170 страницах, включает в себя 57 таблиц и 18 рисунков.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, дана оценка степени ее разработанности в науке, определены предмет, объект, цели и задачи исследования, сформулированы положения научной новизны и представлены основные результаты исследования.

В первой главе – «Региональная политика как инструмент государственного регулирования территориального развития стран» показано место региональной политики среди направлений государственного регулирования экономики, дана оценка социального аспекта в направлениях региональной политики федерального правительства Российской Федерации.

Единого понимания региональной политики в теоретическом аспекте ни в мировой, ни в отечественной науке до сих пор не сформировано, о чем свидетельствует наличие множества определений региональной политики разных авторов. Диссертант исходит из понимания региональной политики как дополнительной формы вмешательства федерального уровня власти в развитие регионов. С помощью региональной политики осуществляется временное, селективно-избирательное воздействие на развитие отдельных частей территории страны.

Цели региональной политики, с одной стороны, тесно связаны с границами ответственности государства перед обществом за уровень и условия жизни населения в стране; а с другой, определяются экономическими возможностями государства и критериями экономической эффективности в общегосударственном масштабе. Цели региональной политики определяют ее характер и принципы отбора поддерживаемых регионов (рис.1).

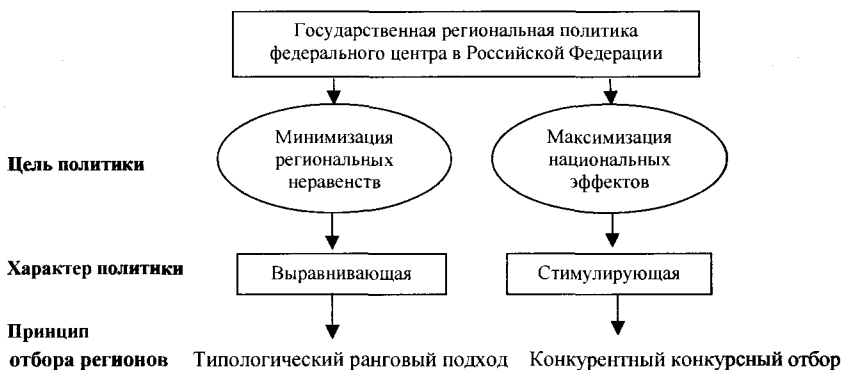


Рис. 1. Цели и характер региональной политики федерального правительства РФ

Считается, что цели социальной справедливости, региональное «социальное выравнивание» противоречат задачам ускорения общего экономического развития страны, поскольку отвлекают ресурсы от стимулирования экономического роста. Требуется поиск компромисса между расходами средств на эти разные цели.

По мере развития экономики и общества взаимосвязи между «социальным» и «экономическим» аспектами региональной политики усложняются. Экономическая эффективность регионального комплекса становится все более зависимой от совершенствования условий жизни населения, роста характеристик человеческого потенциала.

Недостаточное внимание к вопросам региональной политики в первые годы рыночных реформ в России привело к высоким социальным издержкам, нарастанию пространственных диспропорций социально-экономического развития страны.

В 90-х годах социальный аспект в региональной политике России выступал в контексте обеспечения некоторого компромиссного, минимально необходимого для выживания населения уровня социальной справедливости. Он реализовывался в основном через межинституциональное направление региональной политики, с помощью межбюджетных трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов.

Особенности современного этапа развития России – возросшие ресурсные возможности государства, прежде всего финансовые, в сочетании с нарастанием социально-экономических проблем развития регионов, в решении которых необходима помощь федерального правительства. Поставленные Президентом РФ стратегические общенациональные цели России в XXI веке делают значимой региональную политику федерального правительства, направленную на устранение неравенств субъектов РФ по характеристикам условий жизни и качеству человеческого потенциала.

Во второй главе «Методологические и методические подходы к характеристике социальной инфраструктуры при анализе развития субъектов Российской Федерации» исследуются теоретические подходы к рассмотрению социальной инфраструктуры как компоненты более широких социально-экономических категорий – уровень, условия и качество жизни населения в регионе, анализируются факторы и механизмы, определяющие развитие отраслей социальной инфраструктуры на современном этапе, рассматривается степень отражения социальной инфраструктуры в государственных документах оценки социально-экономического развития субъектов РФ. Предложен авторский подход к сравнительному анализу инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры в субъектах РФ.

Социальная инфраструктура рассматривается нами не изолированно, а в составе более широких понятий – социальное развитие, качество и условия жизни населения. Она выступает в качестве материально-вещественной базы воспроизводства человека, его духовного и физического развития, обеспечивает благоприятные условия расселения и подвижности, быта, отдыха, развлечений. Социальная инфраструктура является совокупностью тех материальных объектов, на основе которых реализуются общественные отношения и контакты.

За время рыночных реформ факторы и механизмы развития отраслей социальной инфраструктуры в стране существенно изменились. Часть объектов перешла из государственной в частную собственность, часть была передана предприятиями в ведение муниципальных органов управления и, соответственно, на балансы местных бюджетов. Некоторые компании сохранили ряд социальных объектов и продолжают их развивать. По Конституции РФ особая роль в развитии объектов социальной сферы принадлежит государству. Государственное управление объектами социальной сферы обеспечивается в соответствии с распределением предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, властями субъектов РФ и местным самоуправлением. В инвестиционном обеспечении развития социальной инфраструктуры задействовано много источников (рис. 2).

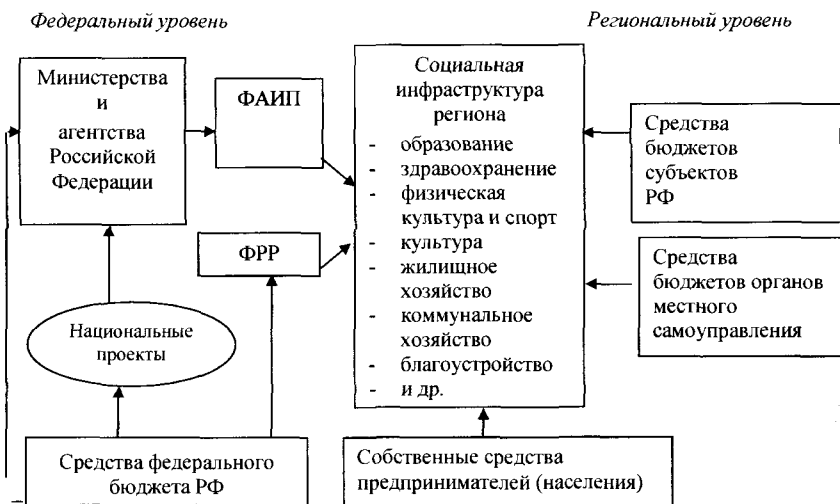


Рис. 2. Инвестиционные источники развития социальной инфраструктуры региона

Современные проблемы состояния и развития социальной инфраструктуры, в число которых входит нарастание территориальной дифференциации в обеспеченности, строительстве и развитии ее объектов, свидетельствуют о несовершенстве государственного управления этой сферой. Фонд регионального развития, предназначенный для избирательной инвестиционной поддержки социальной и инженерной инфраструктуры субъектов РФ очень небольшой. В 2005 г. его объем составил 2,5 млрд руб. или 0,08% расходов федерального бюджета и 0,07% общего объема инвестиций в основной капитал в РФ.

Наш анализ разрабатываемых на федеральном уровне систем показателей для оценки социально-экономических процессов в субъектах РФ, и для оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ, показал следующее.

В Унифицированной системе (перечне) показателей (УСП), характеризующих место субъекта РФ в социально-экономическом развитии Российской Федерации, представленной Министерством регионального развития РФ, инвестиционный аспект развития социальной инфраструктуры отражен очень слабо (табл. 1). В подразделе 4.7. «Бюджетная система» отсутствуют какие-либо показатели инвестиционных расходов бюджета субъекта РФ (как-то объем, доля в общих расходах бюджета, структура инвестиций по видам деятельности и др.).

Таблица 1

Инвестиционные характеристики в «Унифицированной системе (перечне) показателей, характеризующих место субъекта РФ в социально-экономическом развитии Российской Федерации»

Разделы и подразделы УСП	Наличие инвестиционных характеристик
Раздел I. Повышение уровня и качества жизни населения	
1.1. Денежные доходы населения	-
1.2. Социальное обеспечение	-
1.3. Жилищно-коммунальное хозяйство	+
1.4. Демография и здравоохранение	-
1.5. Социальная напряженность	-
1.6. Образование	-
1.7. Культура и спорт	-
1.8. Средства массовой информации	-
1.9. Экология	-
Раздел IV. Создание потенциала для будущего развития	
4.1. Потенциал трудовых ресурсов	-
4.2. Транспортная инфраструктура	-
4.3. Телекоммуникационная инфраструктура	-
4.4. Финансовая инфраструктура	-
4.5. Научно-технический и инновационный потенциал	-
4.6. Потенциал государственного управления	-
4.7. Бюджетная система	-

Хотя Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 и дополненный затем Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия, меньше УСП, однако вопросы развития социальной инфраструктуры отражены гораздо шире. При оценке таких направлений деятельности органов власти субъектов РФ как поддержка здоровья населения, образование (общее и профессиональное (начальное и среднее)), культура, физическая культура и спорт используется показатель «капитальные расходы» (в числе групп показателей, оцениваемых экспертным путем).

Считаем, что для полноты целей региональных сопоставлений необходимо проведение более глубокого сравнительного регионального анализа инвестиционных возможностей субъектов РФ. Недостаточно сравнения показателей развития субъектов РФ только со среднероссийским уровнем. Требуется анализ характера и глубины межрегиональных неравенств по сравнению с другими субъектами РФ как в целом по стране, так и в рамках макрорегионов (федеральных округов, макроэкономических зон и др.).

Предложенный нами методический подход и система показателей для сравнительного регионального анализа инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов РФ позволяют:

- ❖ выявить степень региональной дифференциации инвестиционных затрат в развитие отраслей социальной инфраструктуры на территории страны (в субъектах Федерации и федеральных округах РФ);
- ❖ рассчитать и сопоставить объемы бюджетных средств федерального и консолидированных региональных бюджетов в инвестициях в основной капитал в субъектах РФ и на территориях федеральных округов РФ;
- ❖ рассчитать и сопоставить доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и на территориях федеральных округов РФ;
- ❖ оценить положение Сибирского федерального округа и сибирских субъектов Федерации на фоне других регионов страны с позиций:
 - уровня инвестиционных затрат в развитие отраслей социальной инфраструктуры на фоне других регионов страны,
 - уровня инвестиций за счет средств федерального и консолидированных региональных бюджетов субъектов РФ,
 - доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Блок-схема подхода показана на рис. 3. Использование предлагаемого подхода дает возможность глубже отразить и исследовать региональные неравенства инвестиционных характеристик и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов РФ.

В третьей главе «Уровень социально-экономического развития и задачи совершенствования поддержки развития социальной инфраструктуры субъектов РФ» проведен детальный анализ и изложены полученные результаты для выбранного объекта исследования – Сибирского федерального округа РФ и сибирских субъектов Федерации.

Рассмотрение социально-экономического положения сибирских субъектов Федерации и тенденций изменения их места среди других регионов России с использованием таких интегральных показателей как валовой региональный продукт, комплексная оценка уровня социально-

I.



II.

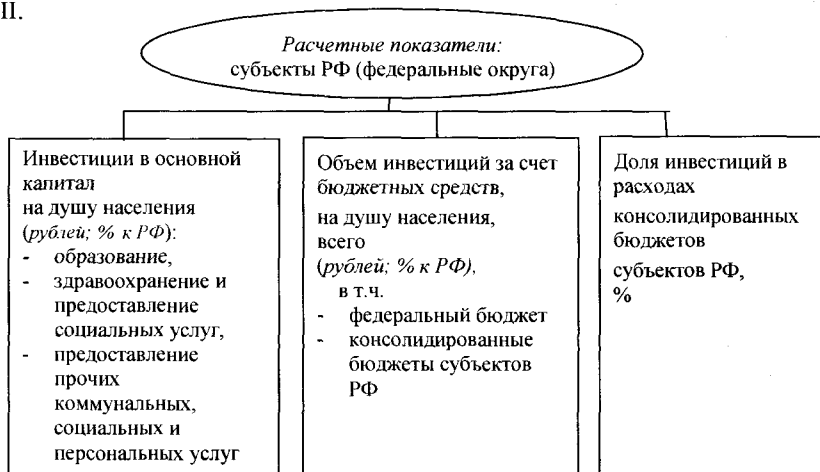


Рис. 3. Блок-схема сравнительного анализа инвестиций в развитие социальной инфраструктуры субъектов РФ

экономического развития, разработанная в МЭРТ РФ, индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) показало.

Только пять субъектов СибФО из двенадцати (без выделения автономных округов) характеризуются по показателям ИРЧП за 2002 и 2004 гг. выраженной положительной динамикой с точки зрения места, занимаемого среди 79-ти субъектов РФ. Это Томская область (9-е место в 2002 г. и 5-е в 2004 г.), Омская область (21-е и 7-е места), Красноярский край (19-е и 13-е места), Новосибирская (18-е и 16-е места) и Кемеровская (52-е и 35-е места) области.

Среди показателей качества населения СибФО наибольшую тревогу вызывает динамика ожидаемой продолжительности жизни (рис.4).



С 1998 г. по 2005 г. диапазон значений ожидаемой продолжительности жизни между федеральными округами РФ возрос более чем в два раза - с 2,6 года до 5,82 лет. Дальневосточный округ по значению показателя находится на последнем месте, Сибирский округ – на предпоследнем. Отклонение от средней продолжительности жизни по РФ в СибФО в 1998 г. составляло 1,32 года, в 2005 г. – уже 2,55 года (в меньшую сторону). Увеличилась степень дифференциации (разброс значений) и среди субъектов РФ.

Относительно снизился уровень показателей образования. Вплоть до 2002 г. Сибирский федеральный округ устойчиво, со значительным отрывом от других, занимал третье место среди семи федеральных округов по численности студентов в расчете на 10000 населения, в последние годы это место занял Дальневосточный округ. По доле занятых в экономике, имеющих высшее и незаконченное высшее образование, СибФО занимает только пятое место. При этом растет степень отставания от среднего уровня по РФ.

Наряду с анализом динамики численности населения регионов РФ и СибФО, были детально исследованы показатели миграции (динамика

коэффициентов миграции, структура мигрантов по уровню образования, рассчитаны показатели миграционного оборота), рассматриваемые как индикатор субъективных оценок самим населением качества жизни на территории РФ. Выявлено, что Дальневосточный и Сибирский федеральные округа характеризуются самой высокой степенью потерь высокообразованного населения в результате миграции (сальдо миграции на 10000 жителей). Интенсивность миграционных процессов в СибФО в 2005 г. (миграционный оборот) – самая высокая среди федеральных округов. Доля населения СибФО в численности населения страны уменьшается.

В проведенной работе был исследован новый – инвестиционный аспект развития основных отраслей социальной инфраструктуры субъектов РФ, в отличие от распространенных подходов к межрегиональным сопоставлениям социально-экономического положения регионов РФ и отражения в них уровня социального развития,

Расчеты инвестиционных затрат на развитие отраслей социальной инфраструктуры сделаны для двух вариантов классификации – прежней, ОКОНХ (Общероссийский классификатор отраслей народного хозяйства), и новой, ОКВЭД (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности). Результаты, полученные по разным классификаторам, близки друг другу (табл. 2).

Таблица 2

Уровень инвестиций в основной капитал по отраслям и видам экономической деятельности по федеральным округам РФ на душу населения в 2004 г., %

Федеральные округа РФ	ОКОНХ			ОКВЭД*			
	всего	образова ние	здравоох ранение	всего	М	Н	О
Российская Федерация	100	100	100	100	100	100	100
Центральный округ	96	122	83	104	111	89	148
Северо-Западный округ	126	56	87	138	55	97	119
Южный округ	56	53	87	50	54	88	31
Приволжский округ	73	93	95	72	104	92	69
Уральский округ	205	219	192	236	212	187	191
Сибирский округ	63	65	80	65	63	82	46
Дальневосточный округ	135	173	145	155	173	143	163

*) М - образование; N - здравоохранение и предоставление социальных услуг; О - предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

По уровню инвестиций в отрасль здравоохранения Сибирский федеральный округ в 2004 г. находился на последнем месте среди федеральных округов РФ: 80% (ОКОНХ) и 82% (ОКВЭД) от среднего показателя объема инвестиций по РФ. Однако особенно велико отставание по разделу «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг». В этот раздел относятся такие виды экономической деятельности как организация отдыха и развлечений, культура и спорт, физкультурно-оздоровительная деятельность и др.

Различие социально-экономической ситуации на территориях двух федеральных округов, Сибирского и Уральского, с точки зрения уровня инвестиционных затрат, формирующих условия жизни населения, хорошо видно на рис.5. Сопоставлен удельный вес населения федеральных округов в общей численности населения РФ с удельными весами округов в объемах инвестиций в отрасли социальной сферы. Опережающий экономический рост в Уральском округе сказывается и на более высоких значениях показателей, определяющих уровень и качество жизни населения.



Рис.5.

В новой системе разделения полномочий и предметов ведения между уровнями власти РФ основные функции по развитию объектов социальной сферы сосредоточены на уровне субъектов РФ и местных органов управления. Задача региональных властей – создавать инфраструктурные условия для развития экономического сектора, обеспечивать комфортное и безопасное проживание граждан.

С этими задачами справляются власти не всех субъектов Федерации. Как показало проведенное исследование, инвестиционно-бюджетные условия реализации названных функций очень разные. Субъекты СибФО характеризуются низкими уровнями бюджетных инвестиций как за счет средств федерального бюджета, так, в еще большей степени, за счет средств консолидированных региональных бюджетов. Соответствующие показатели в целом для территории СибФО составляют 62% и 48% от среднего уровня по РФ (табл.3). Это значительно меньше, чем средний уровень общих расходов бюджетов субъектов СибФО на душу населения, равный в 2005 г. 89% общероссийского показателя. По уровню инвестиций в основной капитал за счет совокупности бюджетных средств СибФО находился в 2005 г. на последнем, седьмом, месте в РФ – 53% от среднего по РФ (рис.6).

Таблица 3

Уровень отдельных составляющих инвестиционных расходов на территориях федеральных округов РФ на душу населения, 2005, %.

Федеральные округа РФ	Инвестиции в основной капитал, всего	Бюджетные инвестиции в основной капитал, всего	из них		Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности (без субъектов малого предпринимательства)			
			из федерального бюджета	из консолидированных региональных бюджетов	операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	образование	здравоохранение и предоставление социальных услуг	предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
РФ	100	100	100	100	100	100	100	100
Центральный	97	140	86	168	161	94	86	87
Северо-Западный	138	109	191	66	152	70	67	222
Южный	55	61	118	31	39	66	107	49
Приволжский	76	74	96	63	63	109	110	119
Уральский	195	165	42	229	122	218	170	142
Сибирский	69	53	62	48	57	67	82	41
Дальневосточный	144	131	164	113	213	278	185	203

В СибФО также самая низкая среди семи федеральных округов РФ доля расходов на инвестиции в общих расходах региональных бюджетов – 7,1%, при среднем показателе по РФ – 13,2%. В условиях дотационности и дефицитности бюджетов большинства субъектов СибФО инвестиционная составляющая из них практически вымывается, ограничиваясь лишь мерами по финансированию строительства и восстановления аварийного жилья, газификации населенных пунктов и «пожарными мерами» по устранению критического состояния действующих объектов социальной сферы и пр.

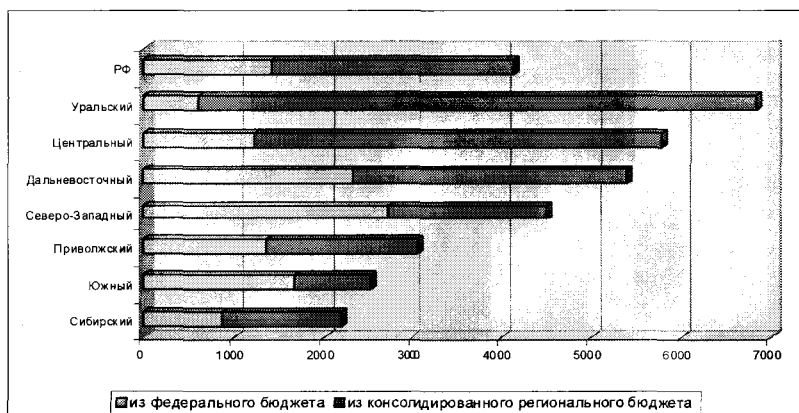


Рис. 6. Объемы бюджетных средств в инвестициях в основной капитал в федеральных округах РФ на душу населения в 2005 г., рублей.

В условиях дотационности бюджетов подавляющего числа субъектов СибФО, их собственные возможности финансирования инвестиций в развитие социальной инфраструктуры очень ограничены. Соответственно, высока зависимость развития сети объектов социальной инфраструктуры от финансового участия и поддержки со стороны федерального правительства. В исследовании установлено, что существующие масштабы такой поддержки недостаточны для преодоления накопленных диспропорций в развитии социальной инфраструктуры на территории СибФО. Субсидии из Фонд регионального развития крайне малы (табл. 4).

Таблица 4

Бюджетные средства в объемах инвестиций в регионах Сибири, 2005 г.

Регионы	Инвестиции в основной капитал на душу населения		из них						Средства ФРП	
			доля бюджетных средств в инвестициях, %*	из них				всего, млн. руб.	на душу населения, тыс. руб.	
	федеральный бюджет			консолидированные бюджеты субъектов РФ						
	тыс. руб.	уровень в РФ, %		%*	тыс. руб.	%*	тыс. руб.			
Российская Федерация	24,7	100	16,7	5,7	1,4	11,0	2,7	2504	0,02	
<i>Север Западной Сибири</i>										
Тюменская обл.(без АО)	37,5	152	39,3	0,9	0,3	38,4	14,4	-	-	
ХМАО	155,2	628	13,9	0,1	0,1	13,8	21,3	-	-	
ЯНАО	262,2	1062	9,5	0,1	0,3	9,4	24,5	-	-	
Сибирский ФО	17,0	69	12,8	5,1	0,9	7,7	1,3	760	0,04	
Омская область	16,9	68	25,0	1,7	0,3	23,3	3,9	-	-	
Томская область	17,4	70	10,8	3,6	0,6	7,2	1,3	50	0,05	
Новосибирская область	12,3	50	17,3	11,6	1,4	5,7	0,7	90	0,03	
Кемеровская область	29,6	120	9,0	2,1	0,6	6,9	2,0	123	0,04	
Алтайский край	7,9	32	12,2	7,6	0,6	4,6	0,4	101	0,04	
Республика Алтай	13,4	54	58,9	40,1	5,4	18,8	2,5	80	0,39	
<i>Енисейский регион</i>										
Красноярский край	25,7	104	7,3	3,9	1,0	3,4	0,9	-	-	
Республика Хакасия	20,1	81	4,1	1,7	0,3	2,4	0,5	20	0,04	
Республика Тыва	3,4	14	69,6	45,1	1,5	24,5	0,8	100	0,32	
<i>Байкальский регион</i>										
Иркутская область(безАО)	12,7	51	10,6	4,0	0,5	6,6	0,8	162	0,07	
Усть-Орл.Бурятский АО	2,7	11	35,4	13,1	0,4	22,3	0,6	-	-	
Республика Бурятия	8,7	35	21,3	13,5	1,2	7,8	0,7	-	-	
Читинская область(безАО)	15,3	62	21,0	10,4	1,5	10,5	1,5	-	-	
Агинский Бурятский АО	20,7	84	66,0	10,7	2,2	55,3	11,5	-	-	

*) Эти доли отличаются от данных, представленных в [Регионы России, 2006, с. 931]. Они определены нами расчетным путем как доля бюджетных инвестиций во всем объеме инвестиций в основной капитал, в отличие от долей в объеме инвестиций в основной капитал без субъектов малого предпринимательства, представленных в [Регионы России, 2006].

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Региональная политика – составная часть системы регулирования социально-экономического развития страны, она проводится в рамках и на основе существующего федеративного устройства государства и связанной с этим пространственной организации власти. Объектом региональной политики выступает «регион» – часть территории страны – как носитель некоторого регионального неравенства, характеризующего типологические особенности его состояния, и признаваемого на данном этапе развития обществом и государством «значимым». Это дает основание для проведения в отношении таких регионов федеральным правительством региональной политики – специальных дополнительных управляющих воздействий в целях устранения негативных явлений, сдерживающих их развитие.

2. Категория «качество жизни» обобщает триаду «уровень, условия и образ жизни», и в совокупности с категорией «качество населения» (человеческий потенциал) аппроксимирует понятие «социальное развитие региона». Важным элементом условий жизни является социальная инфраструктура. Исследование социальной инфраструктуры с помощью используемых в большинстве межрегиональных сопоставлений социально-экономического развития натурально-вещественных характеристик мощности и (или) удельных показателей по отдельным видам объектов не дает адекватного представления об ее развитии и роли в формировании качества жизни населения в регионе. Необходим анализ инвестиционных характеристик и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов РФ.

3. Для достижения стратегических целей социально-экономического развития России аспекты социального развития, условий жизни населения должны получить как можно более полное отражение при комплексном анализе социально-экономических процессов в субъектах РФ, при проведении мониторинга их состояния, и в системе показателей для оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. Использование предложенного в работе методического подхода дает возможность глубже отразить и исследовать межрегиональные неравенства инвестиционных характеристик и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов РФ.

4. Анализ пространственной динамики показателей качества населения показал, что территориальные различия, усилившиеся на первых этапах рыночных реформ в РФ, продолжают нарастать и в дальнейшем. Увеличивается степень различий между федеральными округами и субъектами РФ по показателю ожидаемой продолжительности жизни. Постепенно нарастает дифференциация в уровне образования занятого населения. В результате процессов миграционного и естественного движения происходит изменение структуры численности населения по федеральным

округам России. Доля населения Сибирского федерального округа в численности населения Российской Федерации сокращается. Интенсивность миграционных процессов (миграционный оборот) в Сибирском федеральном округе в 2005 г. – самая высокая среди округов страны, а степень потерь в результате миграции высокообразованного населения – одна из самых больших (после Дальневосточного округа).

5. Удельный вес инвестиций в отрасли социальной инфраструктуры Сибирского федерального округа - здравоохранение, образование, жилищное хозяйство и др. - значительно ниже удельного веса населения округа в численности населения России. Наибольшим отставанием СибФО от среднего уровня по стране характеризуется уровень инвестиций на «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» – это культура, спорт, организация отдыха и развлечений, физкультурно-оздоровительная деятельность и др. (41% от среднего уровня по РФ в 2004 году и 46% – в 2005 г.). Субъекты СибФО характеризуются низкими уровнями бюджетных инвестиций как за счет средств федерального бюджета, так, в еще большей степени, за счет средств консолидированных региональных бюджетов. Доля расходов на инвестиции в общих расходах бюджетов субъектов РФ на территории СибФО – самая низкая среди федеральных округов, 7,1%, при среднем показателе по РФ 13,2%.

6. Предлагается сохранить и увеличить размеры Фонда регионального развития (ФРР) в федеральном бюджете, предназначив его для финансирования только социальной инфраструктуры. Распределять ФРР вначале между федеральными округами РФ. Распределение ФРР между субъектами Федерации внутри округа поручить специально созданной Комиссии округа. При распределении средств между субъектами СибФО необходимо учитывать реальную картину инвестиционной обеспеченности развития социальной инфраструктуры. Для этого следует проводить анализ на основе авторского подхода, предложенного и описанного во второй главе.

Использование предлагаемой схемы финансовой поддержки социальной инфраструктуры субъектов РФ со стороны федерального правительства, позволит параллельно решить еще ряд задач. Во-первых, у органов местного самоуправления останется в бюджетах больше средств на решение экономических и других проблем. Во-вторых, население СибФО, почувствовав внимание со стороны федерального правительства к условиям жизни в Сибири, будет с большим оптимизмом смотреть в будущее, что сократит отрицательную миграцию. В-третьих, это облегчит решение задачи перевода экономик субъектов СибФО на инновационный путь развития, поскольку на местах останутся высококвалифицированные специалисты, недостаток которых остро ощущается в настоящее время, особенно в малых городах и в селах Сибири.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях

1. Ларина Н.И., Ратьковская Т.Г. Раздел «Социальная сфера» // Методические указания по разработке государственной программы освоения Нижнего Приангарья на период до 2005 г. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН 1990, ч.1,2. (авторские 0,2 п.л.).
2. Ратьковская Т.Г., Моховикова С.А. Развитие социальной инфраструктуры при формировании ТПК // Территориально-производственные комплексы: вопросы формирования. – Новосибирск. 1990 (авторские 0,7 п.л.).
3. Ратьковская Т.Г. Проблемы условий жизни населения региона // Нижнее Приангарье: социально-экономическое развитие региона. – Новосибирск, 1993 (0,75 п.л.).
4. Ратьковская Т.Г. Глава 3. Население Сибири: социальные проблемы// Экономика Сибири: общие проблемы развития: Учеб. пособие. Разд.1. – Новосибирск: СибАГС, 1996. (1 п.л.).
5. Ларина Н.И., Ратьковская Т.Г., Шульбаев В.К. Портрет территории: Республика Хакасия//ЭКО. 1997. № 1 (авт. 0,4 п.л.).
6. Ларина Н.И., Ратьковская Т.Г. Региональные проблемы и опыт региональной политики Греции// Регион: экономика и социология. 1999. № 2. (авторские 0,8 п.л.).
7. Ратьковская Т.Г. Социальный аспект региональной политики: к постановке проблемы// Экономическое развитие России: региональный и отраслевой аспекты. Вып. 1. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2000. (1,2 п.л.).
8. Бондаренко Л.А., Ратьковская Т.Г. Читинская область: потенциал развития экономики // Регион: экономика и социология. 2002. № 3. (авторские 0,6 п.л.).
9. Ларина Н.И., Ратьковская Т.Г. Экономика Сибири: Учебно-методический комплекс. Издание 2-е, перераб. – Новосибирск: СибАГС, 2002 (14,4, личный вклад – 7,2 п.л.).
10. Ратьковская Т.Г. Уровень благополучия сибирских субъектов Федерации // Научные записки Сибирской академии государственной службы. Серия: Региональная экономика. 2003. №2 (0,8 п.л.).
11. Ратьковская Т.Г. Глава 3. Динамика социально-экономических процессов в субъектах Федерации Сибири / Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и муниципального управления. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2005 г. (2,5 п.л.).
12. Ратьковская Т.Г. Условия инновационного развития в Сибирском федеральном округе: региональная дифференциация // ЭКО. 2007. № 4. (1,0 п.л.).