



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

**ПРОБЛЕМЫ
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ:
2007 – 2010**

ББК 65.011 (2Рос-4Вол)

П78

Публикуется по решению
Ученого совета
ВНКЦ ЦЭМИ РАН

Проблемы регионального развития: 2007 – 2010 / В.А.Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев [и др.]; под ред В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2007. – 184 с.: ил.

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

В монографии рассматриваются вопросы обеспечения качественного роста региональной экономики в свете актуальных задач развития России на современном этапе. На основе анализа социально-экономических процессов, протекавших в период 2000 – 2005 гг. в Вологодской области, регионах Северо-Западного федерального округа РФ, предлагаются направления и механизмы модернизации социальных и экономических процессов регионального развития.

Авторы показывают, что несвоевременное принятие федеральными властями нужных решений по ряду острых проблем в обществе не позволяет регионам в полной мере использовать свой потенциал для динамичного улучшения качества жизни всех слоев населения.

Книга является продолжением комплекса работ по региональному развитию, ведущихся в ВНКЦ ЦЭМИ РАН, предшествующие результаты которых были опубликованы в изданиях «Стратегия развития региона» (2004) и «Региональная стратегия экономического роста» (2005).

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

Рецензенты:

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

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

ISBN 978-5-93299-113-8

© ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007
© Ильин В.А. и др., 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Предисловие</i>	5
1. ИМПЕРАТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ	7
1.1. Узловые вопросы обеспечения национального и регионального роста на современном этапе	7
1.2. Развитие институтов гражданского общества и повышение эффективности государства	25
2. СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	39
2.1. Модернизация образования	39
2.2. Приоритеты развития регионального здравоохранения	56
3. К НОВОМУ КАЧЕСТВУ РОСТА ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА ...	81
3.1. Формирование и реализация эффективной промышленной политики	81
3.2. Агропродовольственный сектор: проблемы и пути их решения	95
3.3. Актуальные вопросы становления региональной инновационной системы	115
4. РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	130
<i>Резюме</i>	156

<i>Приложения</i>	158
-------------------------	-----

**ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ В 2000 – 2005 гг.**

1. Промышленность	159
2. Сельское хозяйство	162
3. Инвестиционные процессы	164
4. Финансы и кредит	166
5. Демографические процессы, здравоохранение	167
6. Сфера образования	171
7. Материальное благосостояние населения	174
8. Общественное мнение как индикатор эффективности социального управления	177
<i>Сведения об авторах</i>	181
<i>Annotation</i>	182
<i>Content</i>	183

ПРЕДИСЛОВИЕ

За годы пребывания на вершине российской власти В.В. Путину удалось многое. Но, пожалуй, главное – остановить процесс распада Российской Федерации, восстановить вертикаль власти в политических и экономических областях, навести элементарный порядок в системе общественной жизни страны. В этот период устойчивый характер приобрели темпы роста промышленного производства и национального бюджета.

Сегодня у людей (что естественно по закону возрастания потребностей) появляются серьезные ожидания динамичного улучшения своего социально-экономического положения. Рядовой гражданин ждет, когда улучшение макроэкономики все в большей мере будет касаться лично его, родителей, его детей. Он будет положительно оценивать деятельность власти, когда увидит, что она не только декларирует заботу о гражданах страны, но и реально делает те шаги, которые приводят к улучшению их жизни во всех ее аспектах, создают в обществе отношения социальной справедливости, равных прав и ответственности перед юридическими и моральными законами. Важнейшим условием решения этих задач является дальнейшее, более энергичное осуществление мер, направленных на повышение эффективности государства, органов власти и управления по всей вертикали при одновременном создании полноценного гражданского общества.

В настоящей монографии в свете актуальных задач развития современной России рассматриваются наиболее назревшие проблемы количественного и качественного роста региональной экономики. Авторы показывают, что несвоевременное принятие федеральными властями нужных решений не позволяет регионам в полной мере использовать свой потенциал для ускорения экономического и социального развития. Сдерживаются структурная и институциональная

перестройка регионального хозяйства, не приобретают должной масштабности инновационные процессы. Авторы монографии делают попытку увязать федеральные и региональные аспекты перспективного решения этих узловых проблем.

Исходной базой исследований, представленных в монографии, является изучение динамики развития Вологодской области в 2000 – 2005 гг. Оценки протекавших в этот период социально-экономических процессов в регионе даются под углом методологических и методических постановок, сформулированных в ранее опубликованных работах «Стратегия развития региона» (Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.) и «Региональная стратегия экономического роста» (Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 245 с.). И с этой точки зрения монография является логическим продолжением комплекса работ по региональному развитию, которые уже ряд лет ведутся Вологодским научно-координационным центром.

Но основной акцент делается на научном обосновании путей рационального решения актуальных проблем регионального развития области в период 2007 – 2010 гг. На материалах Вологодской области подробно рассматриваются 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.

Конечно, спектр проблем регионального развития гораздо шире. Однако, по мнению авторов, он охватывает те из них, опираясь на решение которых можно обеспечить процесс ускорения модернизации отечественной экономической системы, роста ее конкурентоспособности в глобализирующемся мире.

В монографии дается много фактуры. Более того, в приложении к книге основанные на данных органов государственной статистики показатели экономического и социального развития Вологодской области за последние годы сравниваются с показателями других регионов Северо-Западного федерального округа и в целом России. И это сделано сознательно – без фактуры экономическое исследование превращается в фикцию.

Авторы книги: доктор экономических наук В.А. Ильин, кандидат исторических наук К.А. Гулин, кандидаты экономических наук К.А. Задумкин, М.Ф. Сычев, Т.В. Ускова и А.А. Шабунова.

Руководитель авторского коллектива и научный редактор монографии – заслуженный деятель науки Российской Федерации профессор В.А. Ильин.

ГЛАВА 1

ИМПЕРАТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

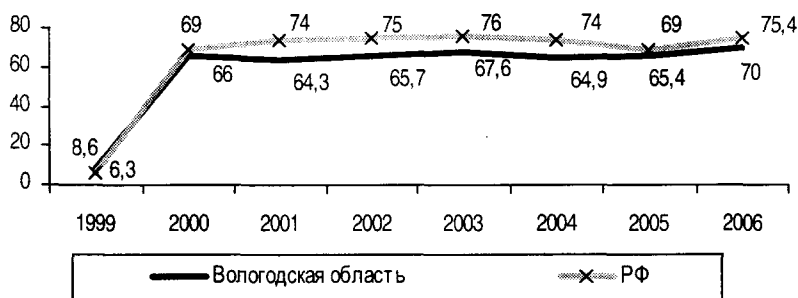
1.1. Узловые вопросы обеспечения национального и регионального роста на современном этапе

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. 1.1).

Рисунок 1.1. Доля населения, одобряющего деятельность Президента РФ (в % от числа опрошенных)



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 напряжение, раздражение, страх, тоску (рис. 1.2), за эти годы сократилась более чем на 40%, а доля тех, у кого денег хватает только на еду, – на 20% (рис. 1.3)¹.

Рисунок 1.2. Доля населения с негативной оценкой настроения («испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску»; в % от числа опрошенных)

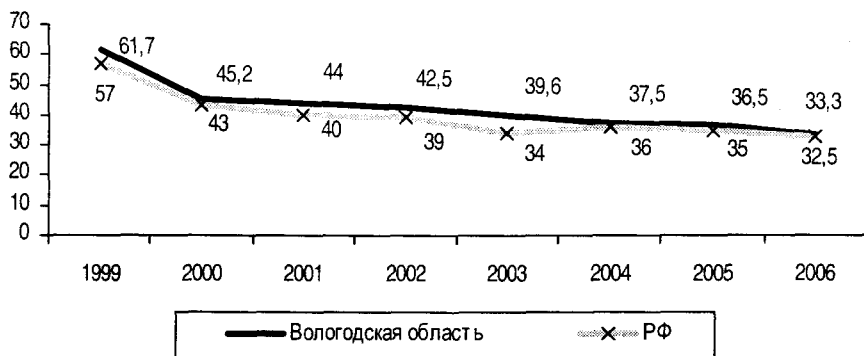


Рисунок 1.3. Доля населения с низкой оценкой покупательной способности («денег хватает в лучшем случае на еду»; в % от числа опрошенных)



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.

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 фондов²), а также коэффициент Джини³.

¹ Приведенные в рисунках 1.1 – 1.3 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.

² Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения.

³ Концентрация доходов.

В Российской Федерации ситуация и в 1999 году по этим индикаторам выходила за рамки разумного, превышая все критические точки социальной безопасности (табл. 1.1). 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.

Таблица 1.1. 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 разах	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>

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).

Таблица 1.2. 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

В Российской Федерации, как видно из динамики данных индикаторов, деятельность законодательной и исполнительной власти за последние 5 лет нельзя оценить положительно. Судя 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 застою в этом чувствительном для населения вопросе социальной справедливости? Такая возможность последние 5-6 лет у власти была, и об этом тоже говорят факты (табл. 1.3).

Таблица 1.3. 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» [Эл. ресурс]. — Режим доступа: <http://www.eeg.ru/>

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. 1.4). 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 1.4. 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: Пльшевский 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 оценки ⁴.

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

⁴ «...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.)

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)⁵.

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 усиление «обдираловки» населения в пользу Запада, российской «властной вертикали» и ничтожной кучки доморощенных «олигархов»⁶.

«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.»⁷

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

⁵ «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.)

⁶ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2006. – №9-10. – С. 4.

⁷ Там же. – С. 4-5.

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...»⁸

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 государственной экономической политики. Их выдвигание – по сути «пиаровская», «политтехнологическая» акция, камуфлирующая намерение продолжать и радикализировать пагубный курс либералистических реформ»⁹.

Одна из главных бед бюджета 2007 года, как уже отмечалось выше (см. табл. 1.3, 1.4), – 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»¹⁰.

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.»¹¹

⁸ Там же. – С. 13-14.

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

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

¹¹ Там же. – С. 23.

«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%).»¹²

«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.»¹³

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. 1.5*), то мы увидим, что прогресса нет, есть регресс (смещение с 63 места в 2001 году на 75 место в 2005 году).

Таблица 1.5. 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

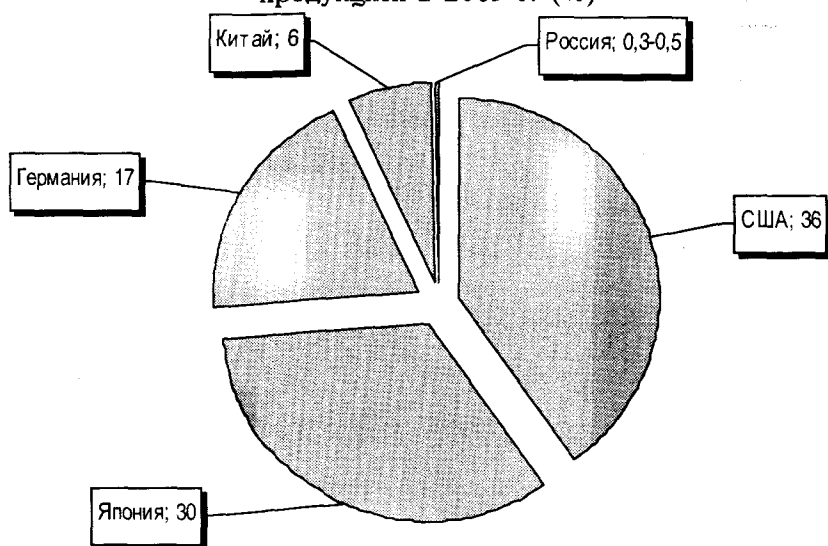
Источники: Дорогов В.А. Анализ возможностей использования рейтингов конкурентоспособности WEF и IMD для выработки рекомендаций в сфере экономической политики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.hse.ru/te mp/2006/files/20060404-06/20060405_mironov.doc; Данные World Economic Forum [Эл. ресурс]. – 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>.

¹² Там же. – С. 23-24.

¹³ Там же. – С. 24.

Доля российской наукоемкой гражданской продукции в объеме мировой торговли в 2003 году составляла 0,3 – 0,5%, а Китая – 6%, Германии – 17% (рис. 1.4).

Рисунок 1.4. 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.tprf.ru/img/uploaded/2005051814245781.doc>.

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. 1.6).

Таблица 1.6. 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://marsiaada.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 мини-

мальных объемах финансирования научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения в Российской Федерации на 2002 – 2010 годы (табл. 1.7).

Таблица 1.7. 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	1 612,9	1 995,0	4 716,0				

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.

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.

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, активного ухода от «сырьевой иглы» за счет инвестиционных и инновационных усилий в развитии современных технологий, научно-технического 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. 1.8 – 1.11), 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»¹⁴ (выделено нами. – В. И.).

Таблица 1.8. 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

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 ушла из

¹⁴ Марков С. Началась борьба за повестку дня 2007 – 2008 // Политический класс. – 2006. – №11. – С. 22.

Таблица 1.9. 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.

бизнеса, а, наоборот, создала льготные условия для коррупции по всей вертикали власти. Об этом заявляют в своих выступлениях высшие лица государства¹⁵.

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.

¹⁵ 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 разьединены. 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.)

Таблица 1.10. 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 1.11. 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

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 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**»¹⁶ (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 округа*¹⁷.

Как мы видим из приведенных данных (*табл. 1.12 – 1.15*), 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

¹⁶ Доклад «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты», 21 фев. 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.orgf.ru.

¹⁷ 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 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.

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 1.12. 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? (вариант ответа: «без особого успеха и совершенно не успешно»)	60,3	50,9
Считаете ли Вы, что в ближайший год президентства В. Путина благосостояние Вашей семьи улучшится? (вариант ответа: «нет и скорее нет, чем да»)	42,6	40,5

Таблица 1.13. 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? (вариант ответа: «напряженная, критическая, взрывоопасная»)	52,9	45,2
Как бы Вы оценили социально-экономическую ситуацию в Вашем регионе? (вариант ответа: «плохая, очень плохая»)	38,6	38,3
К какой категории Вы себя относите? (вариант ответа: «бедные и нищие»)	47,1	35,3
Что бы Вы могли сказать о своем настроении в последние дни? (вариант ответа: «испытываю напряжение, раздражение, страх, тоску»)	38,6	34,7

Таблица 1.14. 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 1.15. 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»¹⁸.

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.

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. 1.5 – 1.6), 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

¹⁸ Газета «Известия». – 2006. – №108. – 21 июня.

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 региона¹⁹. 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, 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.

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

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

¹⁹ Интерфакс, 28 дек. 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/>

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?

1.2. Развитие институтов гражданского общества и повышение эффективности государства

Демократические принципы управления государством требуют открытости власти и создания для участия граждан в управлении таких условий, посредством которых они могут повлиять на результаты деятельности органов власти всех уровней. Формирование систем обратной связи между обществом и властью призвано обеспечить гражданское общество, условие становления которого – развитие институциональной системы, обеспечивающей различные формы гражданского участия в управлении, возможности 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 самом низовом, так и на массовом уровне, адекватно подходить к решению обостряющихся социальных проблем, эффективно контролировать

действия бюрократического аппарата и бороться с коррупцией. Это позволяет говорить о наметившейся тенденции 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.)²⁰, создание Общественной палаты РФ (апрель 2005 г.)²¹.

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 страны²². Два года спустя *В.В. Путин* в Послании от 10 июня 2006 г. подчеркнул: «Планируя дальнейшее развитие нашей государственной и политической системы, мы <...> должны учитывать современное состояние нашего общества <...> Ни одну из актуальных задач,

²⁰ Создан путем преобразования Комиссии по правам человека при Президенте РФ (Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. №1417).

²¹ Согласно Федеральному закону РФ «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. №32.

²² 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

стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан, без эффективной организации самого государства, без развития демократии и гражданского общества»²³.

В документе о стратегии ведущей политической партии страны «Единая Россия» указывается: «Стратегия социальной модернизации должна в достаточной степени соответствовать интересам широких слоев населения. И здесь нам никуда не деться от необходимости государственной поддержки развития массовых гражданских институтов и широкой системы социального партнерства на всех уровнях»²⁴.

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 граждан²⁵. В принципиальном плане мы согласны с такой трактовкой содержания гражданского общества. Однако 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.

Первые попытки создания некоторого (весьма отдаленного) подобия конституционной монархии, выразившиеся в созыве четырех составов Государственной думы Российской Империи, оказались

²³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63374type_82634_105546.shtml

²⁴ Стратегия Всероссийской политической партии «Единая Россия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.edinros.ru/news.html?id=116971>

²⁵ См., например: Аузан А., Тамбовцев В. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. – 2005. – №5. – С. 29.

слишком запоздалым ответом на активизацию революционных движений конца XIX – начала XX вв. 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.

Для оценки степени развития гражданского общества в современной России существенное значение имеют материалы выполняемых в стране социологических исследований. Так, результаты многолетних измерений, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН, свидетельствуют об устойчивой критичности суждений населения о политической системе российского общества (табл. 1.16). Ничтожно малым при опросах является представительство тех, кого ситуация в политической сфере полностью устраивает (6-7% в течение 2000 – 2006 гг.). Преимущественная часть населения высказывается за изменение политической системы: либо посредством реформ (40 – 44%), либо радикальным путем (26 – 29%). Примерно такая же структура суждений характерна и для населения России в целом.

Таблица 1.16. С каким из суждений о политической системе нашего общества Вы согласны в большей мере? (в % от числа опрошенных)

Суждения	Вологодская область				Россия, 2005 г.
	1996 г.	2000 – 2004 гг.	2005 г.	2006 г.	
Полностью устраивает	4,7	6,5	6,4	6,6	11
Недостатки можно устранить путем реформ	39,8	39,7	43,8	41,4	41
Необходимы радикальные изменения	29,9	25,9	29,4	26,9	29
Затрудняюсь ответить	24,8	25,6	20,5	25,1	18

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 2006 г. лишь 5-6% жителей области полагали, что обычные люди могут повлиять на события в стране, в такой же степени поддерживалось мнение о том, что «власти заботятся о жизни простых людей».

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, а также 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 уменьшение роли профсоюзов в экономике и социальной жизни страны и регионов.

Как показывают данные (табл. 1.17), количество первичных профсоюзных организаций в Вологодской области с 1992 по 2005 г. сократилось с 4304 до 2301 ед., или почти в два раза. Численность членов профсоюзов уменьшилась более чем вдвое, а их удельный вес в численности экономически активного населения области – с 84 до 40%. Такими же были и общероссийские тенденции.

Таблица 1.17. 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.
<i>Количество профсоюзных организаций, тыс.</i>								
Вологодская область	4,3	3,1	2,8	2,8	2,7	2,6	2,4	2,3
Россия	423,0	н.д.	267,6	265,2	253,4	243,8	233,1	220,7
<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
Россия	64 400	н.д.	34 802	36 901	36 200	30 600	29 700	27 800
<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
Россия	85,9	-	48,7	51,2	50,2	41,8	40,5	н.д.

Источники: Данные Вологодской областной федерации профсоюзов; Регионы России. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 384; Статистический ежегодник Вологодской области. 1998 – 2005: Стат. сб. / Вологдаоблстат. – Вологда, 2006. – С. 138.

В настоящее время Вологодская областная федерация профсоюзов объединяет основную массу первичных профсоюзных организаций. В ее составе – 15 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 и коллективные договоры на предприятиях и в организациях. Работает областная трехсторонняя комиссия. Осуществляется взаимодействие профсоюзов с органами государственной власти и местного самоуправления, активизируется их участие в выработке социально значимых решений и программ, в управлении внебюджетными фондами, в законотворческой деятельности²⁶.

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 2006 г. в диапазоне от 5,1 до 5,5 балла по 10-балльной шкале (в 2000 – 2004 гг. – 4,3-4,4 балла). О необходимости наличия на своем предприятии (в организации) профсоюзной ячейки в 2006 г. говорило только 26% работников (в 2000 – 2004 гг. – 23%).

Профсоюзы являются одной из составных частей негосударственного некоммерческого сектора (НКО). Помимо профсоюзов в этот сектор входят также 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 (табл. 1.18). Аналогичные изменения происходили и в целом по России. За тот же период наблюдалось снижение численности занятых в таких объединениях: в Вологодской области – почти в два раза. В СЗФО и РФ также идет этот процесс, правда,

²⁶ Данные сайта <http://www.vologda-oblast.ru/>

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%.

Таблица 1.18. 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.
Количество общественных объединений, единиц	Вологодская область	1 005	1 986	2 193
	СЗФО	15 402	26 662	30 536
	РФ	155 547	222 957	252 777
Распределение среднегодовой численности занятых в общественных организациях и объединениях (тыс. чел.)	Вологодская область	6,1	5,1	3,2
	СЗФО	58,3	48,5	45,5
	РФ	474,1	526,0	441,1
То же, в % от общего количества занятых в экономике	Вологодская область	1,0	0,8	0,5
	СЗФО	0,9	0,7	0,7
	РФ	0,7	0,8	0,7

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.

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 самих 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% ВВП²⁷.

Согласно Федеральному закону РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 года №32 по инициативе Президента РФ на федеральном и региональном уровнях был создан

²⁷ О состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006: Доклад Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>

институт общественных палат, ставящий целью развитие новых форм непосредственного народовластия. Наряду с реформой местного самоуправления, это еще один шаг по пути гражданского общества. Основная направленность этих двух масштабных федеральных акций заключается именно в усилении гражданского участия в управлении.

Законом устанавливаются гарантии содействия деятельности палаты со стороны государственных органов и ряд форм взаимодействия. Свое воплощение это находит в принимаемых или обновляемых по Закону уставах муниципальных образований: уставы МО должны обязательно содержать развернутую и структурированную систему конкретных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления «непосредственно и/или через создаваемые населением органы местного самоуправления». Общественная палата, в свою очередь, призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

Общественная палата формируется из граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед обществом и государством, и представителей общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений. Решения Общественной палаты носят рекомендательный характер и принимаются в форме заключений, предложений и обращений. Общественная палата решает возложенные на нее задачи путем проведения экспертизы проектов федеральных, региональных и местных законов и нормативных правовых актов. Таким образом, определяется принципиально паритетный подход к взаимодействию в целях развития. По закону органы власти обязаны обеспечить членам палаты доступ к информации, к проектам законодательных актов, к участию в работе общественных советов при органах власти, а при необходимости – и в работе коллегиальных органов самой власти.

В конце 2004 – начале 2005 г. учреждена Общественная палата Вологодской области. Ее членами являются 107 некоммерческих формирований и 108 физических лиц. Действуют девять комитетов по различным направлениям деятельности. В городах и районах области открываются местные отделения Общественной палаты. Однако степень влияния общественных палат на власть пока малозаметна.

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 2005 г. с рангом 2,4 по 10-балльной шкале находилась на 126 месте среди 159 стран мира²⁸.

➤ Доля населения Вологодской области, полагающего, что в России сегодня обеспечивается равенство прав граждан перед законом, в период 2005 – 2006 гг. составляла только 19 – 20% (в 1996 г. и в период 2000 – 2004 гг. – 15%).

➤ 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»*. И председатель Госдумы Б. Грызлов фактически признал, что Госдумы 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.

Социально-экономические факторы: «кризис доверия», локализация социальных связей и атомизация общества; отсутствие широ-

²⁸ Индекс рассчитывается по 10-балльной шкале, где 10 – полностью свободное от коррупции общество, 0 – полностью коррумпированное. Источник: Global Corruption Report. 2006.

кого 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 2006 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 74% 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 составляет от 18 до 26%). Доверие органам местного самоуправления выражает менее одной трети жителей региона. Таким образом, в трансформационный период (с начала 1990-х гг.) в регионе, так же как и по России в целом, не сформировались силы (или группы сил), реально отражающей интересы широких слоев населения (трудящихся и социально незащищенных 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 оценки деятельности властных структур и должностных лиц, позволяющих осуществлять гражданский контроль ее эффективности.

➤ Как указывается в докладе Общественной палаты РФ, «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 Федеральной регистрационной

службы, от сложившейся юридической практики в регионе 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 правильности вектора 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 свою активность и предприимчивость, увеличилась с 31 до 39%, на поддержку семьи – с 10 до 24%. В период формирования в стране нового общества все возрастающим условием социально-экономического развития становится субъективный фактор – 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 общества²⁹.

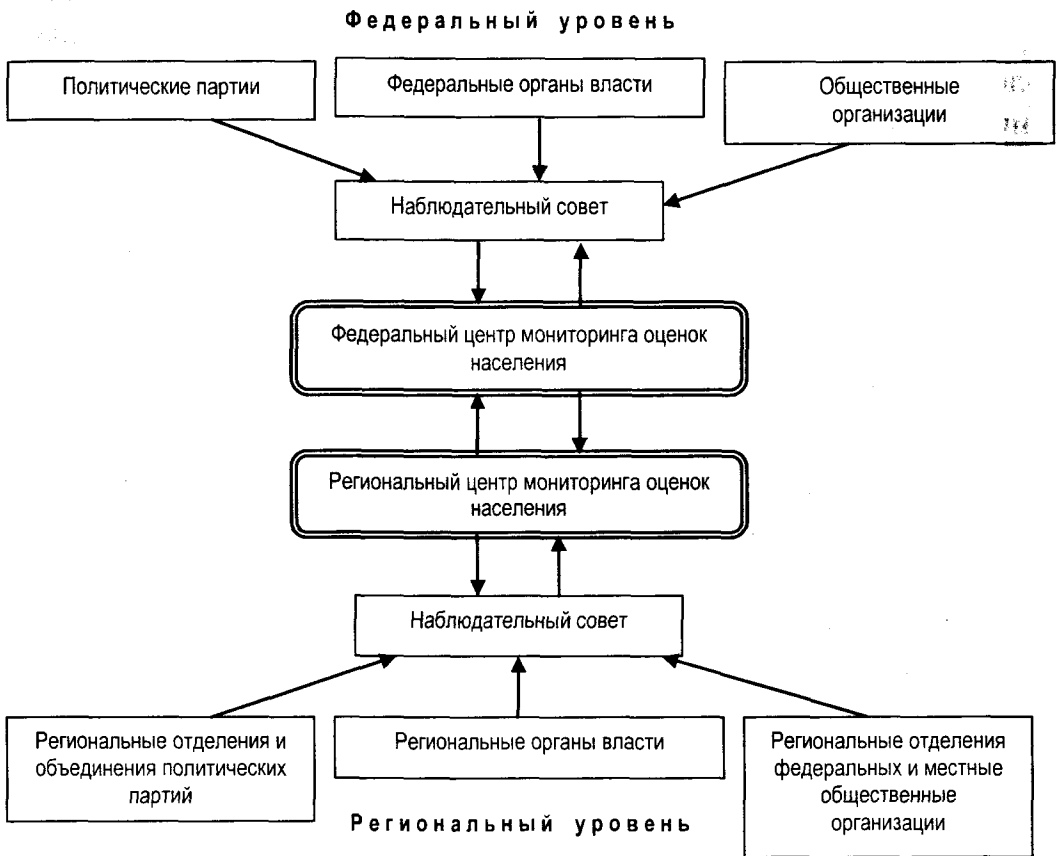
Исходя из этого сценария процесс превращения общества в гражданское может быть реализован только на основе встречных движений общества и государства. Перспективы развития гражданского общества на практике зависят от вариантов развития государства и социально-политической системы России, включая как государственную 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.

Разумеется, подобная система не станет продуктивной, если она не будет оперативно обеспечиваться постоянной и объективной информацией о происходящих в обществе социальных процессах. Поэтому мы считаем целесообразным внедрение в практику социального управления независимой двухуровневой системы мониторинга развития человеческого потенциала (на федеральном и региональном уровне), концепция которой разработана в ВНКЦ ЦЭМИ РАН (рис. 1.5).

²⁹ О состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006: Доклад Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oprf.ru>

Рисунок 1.5. Примерная схема организации системы мониторинга оценок населения



При утверждении системы показателей мониторинга предполагается оценку его результатов определять на основе следующих нормативных уровней:

1. **Верхний уровень** – это уровень, позволяющий говорить о позитивном течении социальных процессов, сбалансированности интересов различных групп общества и социальной стабильности, поддерживать позитивные тенденции в социально-экономической политике государства.

2. **Средний уровень** – диапазон оценок, свидетельствующий о нормальном, в целом, течении социальных процессов и правильности выбранного курса, но позволяющий фиксировать некоторые отклонения в экономическом положении и социальном самочувствии отдельных слоев и групп населения. Это позволяет своевременно выявлять «слабые места» в социально-экономической политике государства и вносить в нее соответствующие коррективы для раннего предотвращения негативных тенденций.

3. **Низкий уровень** – диапазон оценок, показывающий нарушение баланса социальной системы, наличие устойчивых неблагоприятных тенденций в экономическом положении и социальном само-

чувствии большинства населения. В данном случае требуется существенная корректировка социально-экономической политики государства, концентрация усилий власти на улучшении положения наиболее ущемленных слоев населения и устранение условий для проявления протестных настроений и дестабилизации социальной ситуации в стране.

4. *Крайне низкий уровень.* Он характеризует предельно-критические величины (пороговые значения) индикаторов, превышение которых препятствует нормальному ходу процессов социального развития и приводит к формированию разрушительных тенденций.

Нормативные уровни служат способом не только оценки эффективности органов власти и должностных лиц, но и принятия соответствующих решений. Так, например, если наблюдается устойчивое ухудшение отдельных параметров экономического положения и социального самочувствия населения на протяжении определенного срока (более 1-2 лет), могут быть предусмотрены меры ответственности руководителей отдельных федеральных министерств и региональных ведомств вплоть до их отставки. Устойчивое (более 1-2 лет) ухудшение экономического положения и социального самочувствия населения в целом, свидетельствующее о дисбалансе всей системы, может быть основанием для отставки федерального правительства или соответствующих властных структур в регионах. При превышении предельно-критических уровней в динамике показателей экономического положения и социального самочувствия населения, препятствующем нормальному ходу процессов социального развития и приводящем к формированию разрушительных тенденций, могут быть предусмотрены меры ответственности президента страны вплоть до всенародного референдума по вопросу его отставки³⁰.

В целом процесс усиления роли гражданского общества не должен рассматриваться как «наступление» на полномочия государственных структур. Напротив, решить главную стратегическую цель развития региона, заключающуюся в создании эффективной социально ориентированной экономики и переходе к новым стандартам качества жизни, невозможно исключительно усилиями узко понимаемой сегодня властной вертикали. Данная цель может стать 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.

³⁰ Более подробно см.: Стратегия развития региона / Колл. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004.

ГЛАВА 2

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

2.1. Модернизация образования

Всестороннее развитие образования и повышение его качества, увеличение вклада образования в социально-экономическое развитие – актуальные задачи, стоящие сегодня перед Россией и ее регионами. Не случайно в Послании Президента РФ *В.В.Путина* Федеральному Собранию 10 мая 2006 г. было отмечено: «России нужна конкурентоспособная образовательная система. В противном случае мы столкнемся с реальной угрозой отрыва качества образования от современных требований»¹.

Модернизация российского образования не может осуществляться без учета глобальных процессов в этой сфере. 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-технической революции, развитием информационно-коммуникационных технологий, воздействующих на сознание, образ жизни людей, содержание их деятельности, а также на взаимодействие правительства и гражданского общества.

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, на рынке труда, помогать 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 его современность и востребованность в пос-

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372_type63374type82634_105546.shtml

ледующей деятельности человека), но и 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 учащихся; обеспечение трудоустройства выпускников университетов стран – участниц процесса на европейском рынке труда.

Политика Европейского Союза (ЕС) и Всемирной торговой организации (ВТО) 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 в получении высококачественного образования и, как следствие, к усилению социального расслоения, к появлению проблемы полноценного формирования личности для современного общества.

2. Еще одной главной составляющей, характеризующей современное развитие образования в мире, является 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.

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.).

Основными направлениями децентрализации управления образованием являются: дебиюрократизация (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.

Общее в процессе децентрализации образования для разных стран является передача полномочий, в том числе финансовых, нижестоящим уровням управления. Он также проявляется и в укреплении автономности образовательных учреждений, ведущей к расширению самостоятельности учреждений, учителей и преподавателей в выборе методов и технологий преподавания. В то же время этот процесс 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. Сегодня 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 в их формировании основывается на многостороннем сотрудничестве университетов, профессионального сообщества и государства.

4. С глобализацией связан также 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; создателем вариативных программ, опирающихся на передовой мировой опыт и новые технологии обучения, который применяет их в практической деятельности на основе диагностического целеполагания. Одним из примеров такого подхода может являться 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.

Основной задачей педагогического сообщества в современных условиях является формирование модели учительской профессии, которая бы отвечала 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 обучающегося. С другой стороны, актуальным является решение проблемы роста привлекательности педагогической профессии за счет повышения ее комфортности. Она включает условия труда, достаточно высокий уровень материального обеспечения, правовую и психологическую защищенность, широкий доступ к современным средствам коммуникации и информационным технологиям, культурным ценностям, возможность повышения квалификации, обмена опытом с коллегами, в т.ч. зарубежными.

Несмотря на разрушительные трансформационные процессы, протекавшие в период 1990-х гг., российская система образования сохранила свой высокий потенциал, позволяющий обеспечивать воспроизводство образовательной и профессионально-квалификационной структуры населения. Не случайно формальный сравнительный анализ достижений России в области образования на фоне мировых показателей, в том числе в сопоставлении с развитыми странами мира, дает достаточно благополучную картину. Так, по оценкам ЮНЕСКО, по уровню охвата высшим образованием страна уступает только США, заметно превосходит Японию, Францию, Германию (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Охват образованием в России и развитых странах мира (в % от численности лиц аналогичного возраста, данные 2002 – 2003 гг.)

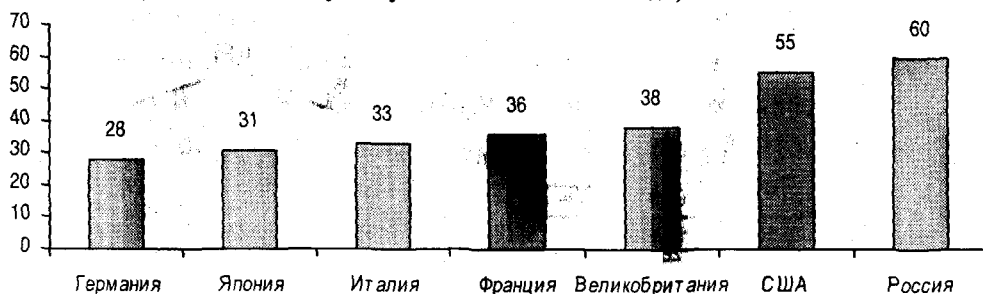
Показатель	США	Япония	Франция	Германия	Россия
Дошкольное образование	61	84	100	100	94
Среднее общее образование	93	100	87	100	95
Высшее образование	81	49	56	51	69

Источник: Всемирный доклад по образованию. 2005. – Монреаль, 2005.

По количеству студентов в расчете на 1000 человек населения Россия также занимает лидирующие позиции в мире. Данные за сопоставимый период (2002 г.) показывают, что Россия по данному критерию незначительно опережает США, в 1,6-1,7 раза – Францию и Великобританию, примерно вдвое – Германию, Японию и Италию³ (рис. 2.6).

³ Российский статистический ежегодник. 2005. – М., 2006. – С. 772.

Рисунок 2.6. Количество студентов на 1000 человек населения в странах «Большой восьмерки» (2002 г.; данные по Великобритании – 2001 г.; отсутствуют данные по Канаде)



Население России – по-прежнему одно из самых образованных в мире: только в двух-трех странах доля населения в возрасте от 25 до 64 лет с образованием не выше начального меньше, чем в России, а по доле населения с третичным образованием⁴ Российская Федерация намного опережает все страны, причем для женщин этот отрыв еще значительнее. В России доля молодых людей, получивших в 2002 г. полное среднее образование, в общей численности населения соответствующей группы превосходит не только среднемировые значения, но и выше, чем в большинстве развитых стран⁵.

Достаточно благоприятные результаты для России демонстрирует анализ одного из составляющих индекса развития человеческого потенциала (HDI – Human Development Index) – индекса образованности⁶. Он характеризует возможности обретения населением способности к получению и накоплению знаний, к общению, обмену информацией, что необходимо для полноценного участия в жизни современного общества.

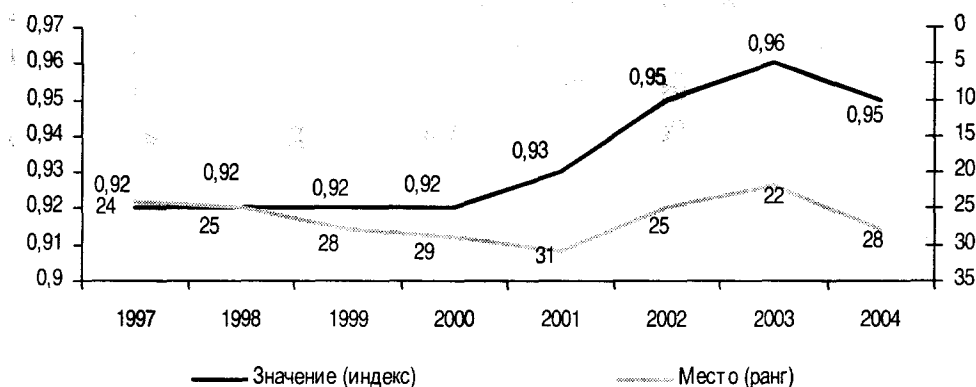
Относительно высокий уровень образованности населения является основным конкурентным преимуществом России с точки зрения развития человеческого потенциала. Преодолено отставание от стран мира с высоким уровнем развития человеческого потенциала и сохраняется значительный задел по данному показателю по сравнению со среднемировым уровнем. По рейтингу «уровня образованности» в рамках ИРЧП Россия устойчиво находится в третьем десятке стран мира (рис. 2.7), тогда как по индексу ВВП на душу населения (рассчитанному по паритету покупательной способности в долл. США) – в шестом десятке, по индексу ожидаемой продолжительности мира – в начале второй сотни.

⁴ В России соответствует среднему специальному и высшему профессиональному образованию.

⁵ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. – М., Весь мир, 2005. – С. 55.

⁶ 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.

Рисунок 2.7. Значение индекса образованности России (в баллах по левой шкале) и ее место по этому показателю (по правой шкале) среди стран мира



Еще одним индикатором, показывающим сопоставимый уровень российской образовательной системы, может выступать индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index), ежегодно рассчитываемый Всемирным экономическим форумом. В измененную в 2006 г. методику составления рейтинга (количество учитываемых факторов выросло с 35 до 90) вошли вопросы образования, в том числе профессионального образования и обучения. По данному показателю Россия находится на 43 месте среди 125 стран мира (табл. 2.2).

Таблица 2.2. Рейтинг России по индексу глобальной конкурентоспособности и составляющих его показателей (2006 – 2007 гг.)

Наименование блока показателей	Место РФ	Баллы РФ	Мак балл по странам мира/ отклонение от него РФ
Институты	114	2,97	6,05 / -3,08
Инфраструктура	61	3,52	6,51 / -2,99
Макроэкономика	33	4,95	6,19 / -1,24
Здоровье и начальное образование	77	6,29	6,98 / -0,69
Высшее образование и обучение	43	4,44	6,23 / -1,79
Эффективность рынка	60	4,20	5,69 / -1,49
Технологическое развитие	74	3,10	6,01 / -2,91
Бизнес	77	3,83	6,26 / -2,43
Инновации	59	3,28	5,90 / -2,62
Индекс глобальной конкурентоспособности	62	4,08	5,81 / -1,73

Источник: The Global Competitiveness Report 2006 – 2007. World Economic Forum, 2006 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.weforum.org>

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 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 наиболее острых проблем в образовательной сфере направлено также приоритетное национальное образование, объявленное 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 учреждений⁷.

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.

Председатель Совета Федерации *С. Миронов* отмечает: «Зарубежные страны, например США и Франция, внедряют у себя опыт советской системы подготовки специалистов оборонного профиля, которая заслуженно считалась одной из лучших в мире. Мы же собрались от этой эффективной системы отказаться. Эти планы явно не до конца продуманы, такой абсурд не должен воплотиться в жизнь. Необходимо сохранить все лучшее, что выработала российская школа подготовки специалистов»⁸.

Ректор МГУ, президент Союза ректоров России академик РАН *В.А. Садовничий* говорит: «Противников интеграции системы образования России в международное образовательное пространство нет. Но есть разница в подходах к ее осуществлению <...> Прежде всего необходимо, чтобы интеграция была выгодна для России. Мы не должны и не имеем права разрушить то, чем сильна наша система образования, то, что составляет гордость страны <...> Сегодня мы подошли к порогу, когда нам надо усилить и развивать нашу систему образования, впитывая все полезное, что можно позаимствовать в других странах, но в то же время учитывая ее самобытность

⁷ Данные официального сайта Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rost.ru/projects/education/ed1/ed11/aed11.shtml>

⁸ Миронов С. Подстрочник к Болони // Учительская газета. – 2005. – 11 января.

и достижения. Мы не имеем права отказаться от корней, которые питали нашу систему образования два с половиной века. Если мы пойдем по такому пути, это будет чревато невосполнимыми потерями для нашего народа»⁹.

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 целом¹⁰.

Для удовлетворения образовательных запросов населения в области создана и функционирует сеть из 1600 образовательных учреждений различного типа в соответствии с возрастом, интересами, способностями и возможностями личности. В настоящее время каждый четвертый житель области получает образование того или иного уровня¹¹.

В системе дошкольного образования области продолжилась тенденция к сокращению численности образовательных учреждений (в 2005 г. их доля составила лишь 54% от уровня 1991 г. и 75% по отношению к 1995 г.; *приложение 6, табл. 6.1*). Численность детей в расчете на 100 мест в дошкольном секторе в период с 1999 по 2005 г. возросла с 75 до 85 человек, что говорит, с одной стороны, о повышении наполняемости учреждений, а с другой – о сохраняющейся их доступности. По этому показателю область устойчиво входит в тройку регионов-лидеров Северо-Западного федерального округа (*прило-*

⁹ Садовничий В.А. Размышления о Болонском процессе. Выступление на II Международном семинаре «Россия и европейское пространство высшего образования: планы и перспективы после Берлинской конференции» 29 – 30 октября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rsr-online.ru/publication2.php?id=8>

¹⁰ 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. – С. 522.

¹¹ Отчет департамента образования Вологодской области за 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vologda.ru>

жение 6, рис. 6.1). При этом с 2003 г. наблюдается тенденция увеличения численности детей, посещающих детские образовательные учреждения области. В 2005 г. численность их воспитанников составляла 55,8 тыс. чел. (76% от количества детей в возрасте 3 – 6 лет).

В системе школьного образования с середины 1990-х гг. идет постоянное сокращение количества образовательных учреждений (приложение 6, табл. 6.2). Число школ в регионе за последнее десятилетие сократилось на 20%. Это явилось следствием постепенного вступления в школьный возраст детей из малочисленных когорт 1990-х гг. рождения: численность учащихся сократилась в период с 1995 по 2004 г. почти на треть. Снизился уровень наполняемости общеобразовательных учреждений: если в 1995 г. на одну школу приходилось 234 ребенка, то в 2005 г. – 191 ребенок.

Объем выпуска из школ 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 (зачастую – формально) образованием и параллельного снижения престижа рабочих специальностей. Однако в 2005 г. сокращение выпуска коснулось и средней (полной) школы в связи со спадом рождаемости на рубеже 1980 – 1990-х гг.

В области фиксируются достаточно высокие показатели результативности обучения школьников. Успеваемость по итогам 2004/2005 учебного года составила 98,3% (1999/2000 уч. г. – 97,7%). Число обучающихся, имеющих оценки «4» и «5», составляет в среднем по области 39,8%. Средний балл за Единый государственный экзамен в области по всем предметам выше общероссийского уровня на 2,6 балла. По величине среднего тестового балла ЕГЭ Вологодская область в 2005 г. занимала 15 место среди 77 регионов-участников эксперимента.

Однако развиваемые сегодня в мировой образовательной практике подходы показывают недостаточность традиционных методов оценки знаний для измерения качества обучения школьников: упор во все большей степени делается не на объем знаний, а на умение ими оперировать. 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 и 2003 гг.¹²

¹² В ее основе лежит тестирование 15-летних подростков, проводящееся раз в три года с целью проверки умения применять полученные в школе знания в реальной жизни. Тесты делятся на три группы: на проверку математической, естественнонаучной грамотности и грамотности чтения (умение найти в тексте нужную информацию, вычлнить главное, сделать выводы, заключение и т.д.). Ответы оцениваются по 1000-балльной шкале.

Таблица 2.3. Некоторые результаты Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA)

Показатель	Чтение		Математика		Естественные науки	
	2000	2003	2000	2003	2000	2003
Количество баллов в России (max=1000)	462	442	478	468	460 г.	489
Место России (2000 г. – из 32 стран; 2003 г. – из 41 страны)	24	32	19	29	23	24
Количество баллов по странам ОЭСР (в среднем)	500	494	500	500	500	500

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.

В 2003 г. обследованием было охвачено более 40 стран мира (табл. 2.3). В России в нем приняли участие 46 субъектов Федерации. По математике российские школьники заняли 29 место (в 2000 г. – 24-е), по естественным наукам – 24, а по чтению – 32 (между Словакией и Турцией).

Почти четверть (23%) российских учащихся не достигает установленной нижней границы компетентности в решении проблем. Большую обеспокоенность вызывают результаты, полученные в области грамотности чтения: во-первых, в связи с низкими значениями показателей, во-вторых, вследствие их отрицательной динамики. По данным исследования PISA-2003, навыками грамотного чтения, необходимыми для успешной адаптации в обществе, обладают только 36% российских учащихся. Из них подавляющая часть (25%) способны выполнять только задачи средней сложности. Высокий же уровень грамотности в области чтения, то есть способность понимать сложные тексты, критически оценивать информацию, формулировать гипотезы и выводы и т.д., продемонстрировали только 2% учащихся.

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

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.

Число учебных заведений начального профессионального образования (НПО) в регионе сократилось с 53 в 2001 г. до 47 в 2005 г. Начиная с 2003 г. снижается количество вновь прибывших учащихся,

что привело к уменьшению общего количества учащихся НПО в 2005 г. Объем подготовки рабочих кадров в течение последних десяти лет существенно не менялся, составляя 8 тысяч человек (*приложение 6, табл. 6.3*). Однако в ближайшей перспективе по вышеуказанной причине количество подготовленных учреждениями начального профессионального образования рабочих кадров в регионе будет сокращаться.

Количество учебных заведений среднего профессионального образования в области на протяжении последних полутора десятилетий оставалось неизменным и составляло 26 ед. (*приложение 6, табл. 6.4*). Численность учащихся в учреждениях этого типа существенно возросла в 1995 – 2001 гг., достигая в последние годы 22-23 тыс. чел. В период с 1999 по 2005 г. их сопоставимая численность (*в расчете на 10 тыс. населения*) увеличилась со 135 до 181 человек, что позволило области переместиться с пятого на второе место в рейтинге регионов Северо-Запада РФ (*приложение 6, рис. 6.2*).

Выпуск специалистов, показатели которого снизились в первой половине 1990-х гг., в последующем значительно увеличился (*см. приложение 6, табл. 6.4*). Устойчиво растет количество обучающихся на платной основе и их удельный вес в общей численности учащихся, что говорит об увеличении спроса домохозяйств на услуги данного сектора образования.

Наибольшим переменам в переходный период подверглась система высшего профессионального образования. Резко увеличившийся с конца 1990-х гг. спрос на соответствующие услуги привел к вполне закономерному росту предложения в данном сегменте образовательного рынка. Сформировалось три условных кластера: традиционные государственные вузы регионального уровня, филиалы государственных вузов других регионов страны (главным образом Москвы и Санкт-Петербурга), вузы и филиалы вузов иных форм собственности.

Государственный сектор высшего образования области представлен четырьмя учебными заведениями (*приложение 6, табл. 6.5*). В них продолжает расти количество студентов по всем формам обучения. В период с 1999 по 2005 г. их сопоставимая численность (*в расчете на 10 тыс. населения*) увеличилась со 194 до 336 человек, что позволило области переместиться с четвертого на третье место в рейтинге регионов Северо-Запада РФ (*приложение 6, рис. 6.3*). Объем выпуска постепенно рос и в 2005 г. достиг 7,1 тыс. специалистов.

Если говорить о секторе высшего образования региона в целом, то есть учитывать филиалы государственных вузов и негосударственные учреждения, можно отметить увеличение контингента студентов в 2000 – 2005 гг. в 1,6 раза (с 244 до 395 человек в расчете на 10 тыс. населения). По этому показателю область в 2005 г. находилась на 4 месте среди регионов Северо-Запада (в 2000 г. – на 3-м) [*приложение 6, рис. 6.4*].

Структурный анализ объема подготовки в региональной системе высшего профессионального образования (в разрезе специальностей) показывает наличие в области перекоса в сторону подготовки специалистов по общественным наукам, предпринимательству и праву (табл. 2.4). По данным департамента образования Вологодской области, в 2005 г. по различным экономическим и юридическим специальностям готовили студентов от 6 до 9 учреждений высшего профессионального образования. Сложившееся положение обусловлено несформированностью системы социального заказа и фактическим отсутствием у региональных органов власти рычагов влияния на данный рынок.

Таблица 2.4. Сравнительные характеристики структуры подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием в Вологодской области и странах «Большой восьмерки»

Регион	Специальность					
	Инженерное дело, производство, строительство	Образование	Гуманитарные науки и искусство	Общественные науки, предпринимательство и право	Сельское хозяйство	Прочие*
Вологодская область	24	16	6	51	3	-
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».

Источники: О системе образования в Вологодской области в 2005 г.: Доклад департамента образования Вологодской области; Всемирный доклад по образованию. 2006 / Институт статистики Юнеско, 2006. – С. 138-145.

Увеличивается напряженность в работе преподавательского состава, что не может не сказываться негативным образом на качестве образования. Наши расчеты показывают, что в 1996 – 2003 гг. численность студентов государственных высших профессионально-образовательных учреждений в Вологодской области возросла в 2,1 раза (с 19,8 до 40,5 тыс.), в то время как число преподавателей – только в 1,1 раза (с 1489 до 1667). Если в 1996 г. на одного преподавателя, имеющего ученое звание доцента или профессора, приходилось 36 студентов, то в 2003 г. – 61 студент¹³.

¹³ Подсчитано по: Образование в Вологодской области в 1996 – 2003 годах: Стат. сб. / Облстат. – Вологда, 2003. – С. 23, 26.

Образование сегодня рассматривается, в большей степени, не как возможность приобретения знаний и навыков, развиваемых затем в профессиональной деятельности, а как способ получения диплома, дающего преимущество в стартовых условиях при получении 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. Среди опрошенных в 2005 г. жителей области половина (50%) не работала по своей специальности. Среди молодежи таких больше половины – 60%.

Очень показателен и следующий факт: несмотря на то, что 42% выпускников работали не по специальности, низко оценивали степень соответствия своей квалификации требованиям рабочих мест только 6%. Это может являться следствием, с одной стороны, некритичного отношения выпускников к уровню своей квалификации, а с другой – невысокими требованиями, предъявляемыми к работникам в процессе трудовой деятельности. В этом случае, на наш взгляд, стоит говорить о существующем «перепроизводстве» в городе 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%)¹⁴. 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.

Существование указанных проблем в сфере профессионального образования не является отличительной особенностью региона. Так, эксперты ООН отмечают несоответствие между масштабами третичного образования в России и уровнем экономического развития страны, 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

¹⁴ Данные мониторинга общественного мнения в Вологодской области, 2006 г. (N=1500).

профессиональных учебных заведений, даже если они переименовались в колледжи, предоставляет, 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 колледжами¹⁵.

Результативность образовательной деятельности, как и любой другой деятельности по производству товаров и услуг (а знание признается сегодня важнейшим товаром), зависит от уровня ее 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 2003 г. Россия находилась (с показателем 3,8% от ВВП) на 105 месте в мире (среди 137 стран, по которым имеются учетные данные)¹⁶. Объем государственных расходов на образование в расчете на одного жителя России уступал соответствующему показателю США в 7,3 раза, Франции – в 5,2 раза, Германии – в 4,4 раза, Великобритании – в 4,2 раза¹⁷. 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 5,6 раза, Италии – в 4 раза, Японии, Франции – в 3,5 раза, Германии – в 3,4 раза, Великобритании – в 3,2 раза (*табл. 2.5*). По дошкольному образованию отставание составило от 1,5 до 3,7 раза, по начальному, вторичному послесреднему и нетретичному – от 3,5 до 5,3 раза, по третичному образованию – от 2,9 до 7,3 раза.

В Вологодской области доля расходов на учебные заведения в региональном консолидированном бюджете составляла в 2004 г. 25%. В сопоставимой оценке сумма денежных отчислений на нужды учебных заведений области в 2004 г. выросла в 1,5 раза (в 1,6 раза в расчете на 1 учащегося) в сравнении с 2000 г. (*табл. 2.6*). По объему расходов консолидированного бюджета на образование (в сопоставимой оценке) Вологодская область переместилась с 3 места в 1999 г. на 1 место в 2005 г. среди регионов Северо-Западного федерального округа (*приложение 6, рис. 6.5*).

¹⁵ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2004 год. – М.: Весь мир, 2004. – С. 92.

¹⁶ Доклад о развитии человека. 2004. Культурная свобода в современном многообразном мире. – М.: Весь мир, 2004. – С. 225.

¹⁷ Рассчитано по: Доклад о развитии человека за 2003 год. – Минск: Юнипак, 2003. – С. 237-238; Доклад о развитии человека. 2004. – С. 194-195.

Таблица 2.5. Расходы на образование в странах «Большой восьмерки»*
(в расчете на одного учащегося/студента, в долларах США,
по паритету покупательной способности; 2001 г.)

Страна	Все уровни	Дошкольное образование	Начальное, вторичное и послесреднее и нетретичное образование	Третичное образование (включая затраты на исследования и разработки)
США	10 675	8 522	8 144	22 234
Италия	7 607	5 972	7 698	8 347
Япония	6 717	3 478	6 179	11 164
Франция	6 643	4 323	6 782	8 837
Германия	6 450	4 956	6 055	10 504
Великобритания	6 082	7 595	5 324	10 753
Россия	1 916	2 333	1 525	3 045

* Отсутствуют данные по Канаде.

Источник: Российское образование в контексте международных показателей. 2004: Сопоставительный доклад. – М., 2005. – С. 72.

Таблица 2.6. Динамика расходов консолидированного бюджета
Вологодской области на образование

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 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
В % к 2000 г., в сопоставимой оценке	100	100,6	121,8	130,9	147,7	

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2004 / Стат. сб. – Вологда, 2005.

Несмотря на увеличение финансирования, состояние материально-технической базы учреждений образования остается сложным. Так, степень износа имеющихся в распоряжении образовательных учреждений региона основных фондов в 2004 г. составляла 37% (в 2000 г. – 35%). По данным экспертного опроса руководителей образовательных учреждений области, проведенного в 2005 г., уровень обеспеченности сферы образования финансовыми средствами на развитие материально-технической базы, несмотря на ее постепенное увеличение (до 40% от потребности по сравнению с 30% в 2002 г.), остается низким. По мнению руководителей, образовательные учреждения в среднем на 58% от необходимого уровня обеспечены мебелью и инвентарем и лишь на 26% – научным оборудованием и приборами.

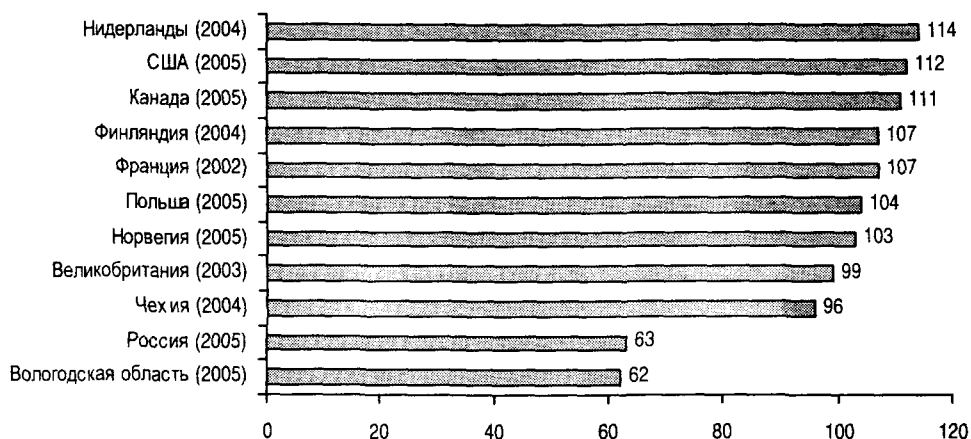
Экономический рост, начавшийся после 1999 г., обусловил увеличение реальных денежных доходов населения, в том числе оплаты труда работников, занятых в сфере образования. Если в 1999 г. средний ее размер не достигал даже уровня прожиточного минимума, то к 2005 г. превысил его на 78%. В то же время уровень заработной платы в образовании составляет лишь около 60% средней заработной платы по отраслям экономики региона в целом, и эта ситуация существенно не меняется (табл. 2.7).

Таблица 2.7. Заработная плата работников сферы образования
Вологодской области

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

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. 2.8).

Рисунок 2.8. Отношение средней заработной платы в сфере образования к уровню средней 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/e/mner/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.

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; формалистический 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 между уровнями управления образования (федеральным и региональным), с одной стороны, и практикой социально-экономического развития – с другой.

Таким образом, за период с 2007 по 2010 г. для успешного развития сферы образования на федеральном и региональном уровнях 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.

Возможности повышения результативности деятельности системы образования и подготовки кадров заключаются, на наш взгляд, в реализации следующих направлений: расширение участия общества в управлении образованием; разработка и внедрение системы мониторинга образовательного сектора, позволяющей осуществлять общественный контроль за эффективностью его развития; усиление полномочий региона в сфере регулирования высшего профессионального образования и его законодательное закрепление; обновление содержания и повышение качества образования; обеспечение соответствия спектра образовательных услуг требованиям регионального рынка труда; обеспечение равенства доступа к образованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения области; развитие педагогических кадров, повышение социального статуса педагогов и престижности педагогического труда.

2.2. Приоритеты развития регионального здравоохранения

Одним из ключевых направлений государственного регулирования экономики является социальная сфера и ее развитие. Состояние социальной сферы во многом определяет процессы воспроизводства трудовых ресурсов, их количество и качество. Важной базовой составляющей социальной сферы выступает здравоохранение.

Здравоохранение занимает важное место в социально ориентированной рыночной экономике, поскольку именно здесь производятся медицинские услуги, создание которых служит основным условием охраны и укрепления здоровья населения.

При социально ориентированной рыночной экономике¹⁸ потребность в здоровье становится системообразующим фактором, а сама экономическая система понуждает человека к укреплению своего индивидуального здоровья. В российском законодательстве отражены

¹⁸ 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. Благосостояние 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.

принципы, свидетельствующие о социальной направленности экономики. В частности, статья 7 Конституции России гласит¹⁹: «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 российское государство несет ответственность за здоровье своих граждан, которое требует выполнения определенных социальных, экономических и медико-санитарных мероприятий. В нашем законодательстве есть и другие формулировки, декларирующие потребность в сохранении и укреплении здоровья населения, подтверждающие социальную ориентированность экономической политики. Однако на практике органам государственной власти не всегда удается достигнуть заявленных целей. Во многом это объясняется второстепенным подходом к здоровью, недооценке его роли, частными интересами отдельных групп чиновников, выдающих их за интересы государства.

Проблема улучшения здоровья населения – это, прежде всего, проблема изменения ценности здоровья в системе ценностей и всего общества, и личности. Сегодня в России медицинская помощь 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 поддержания и укрепления здоровья ее населения, показатели которого имеют выраженную тенденцию к снижению. В наступившем веке именно здоровье народа в его физическом, духовном, социальном, психическом проявлениях должно быть целью и основной движущей силой прогресса, развития страны.

С состоянием здоровья населения тесным образом связана безопасность страны. Возможность призыва в армию, формирования вооруженных сил полноценными исполнителями воинских обязанностей резко снижается в условиях, когда уровень здоровья молодого поколения не соответствует требованиям жестких условий армейской службы. От состояния здоровья молодежи зависят и спортивные достижения страны.

¹⁹ Конституция Российской Федерации.

В условиях рыночной экономики практическое значение в определении приоритетных проблем охраны, поддержания и укрепления здоровья нации 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*²⁰. Она основана на определении вклада здравоохранения в изменение основных макроэкономических показателей. По его данным, 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 капитал²¹. В сфере здравоохранения государство должно брать на себя большую часть ответственности, так как эта область социальной сферы специфична с точки зрения мотивации принятия экономическими агентами решений и их последствий²². Легкомысленное 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»²³ оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Однако финансовые нормативы, используемые для расчетов стоимости программы государственных гарантий, не учитывают расходов, необходимых для осуществления намеченной реструктуризации здравоохранения, занижают затраты, необходимые на медикаменты, а также фиксируют относительно низкий уровень заработной платы медицинских работников.

²⁰ Струмилин С.Г. Статистика и экономика. – М.: Наука, 1979. – 490 с.

²¹ Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). – М.: Вече, 2005. – С. 239-241.

²² Сергеев И., Кирсанова Н., Кирсанова И. Развитие социальной сферы: приоритеты регулирования // Экономист. – 2007. – №1. – С. 46-55.

²³ Постановление Правительства РФ от 11.09.1998 г. №1096; Постановление Правительства РФ от 24.07.2001 г. №550.

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 содержание медицинских организаций. По оценкам экспертов²⁴, программа не покрывает потребности здравоохранения приблизительно в два раза. В большинстве регионов России эта дефицитная программа исполняется на муниципальном уровне не более чем на 60 – 70%. 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 сегодня по длинной бюрократической цепи, необоснованно и нецелесообразно 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 ОМС, родовой сертификат – через фонд социального страхования, диспансеризация работающего и неработающего населения – двумя фондами.

Регулирование системы финансирования тем более важно и необходимо, если учитывать то обстоятельство, что государственные средства, выделяемые на поддержание и развитие отрасли, совершенно недостаточны. 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»²⁵. При этом 76% из 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,

²⁴ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29-30 сент. 2006 г.

²⁵ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9 – 10. – С. 3-27.

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»²⁶.

Организационное и финансовое несовершенство в управлении здравоохранением в Российской Федерации в целом и в отдельных регионах создает значительные сложности в выполнении главной задачи отрасли – сохранении и укреплении здоровья населения.

Охрана и укрепление здоровья населения является главной целью здравоохранительной политики, эффективность существующей системы управления отраслью характеризуется современным состоянием и развитием общественного здоровья.

Сегодня российскому здравоохранению в условиях крайней неопределенности и жесточайших ограничений предстоит попытаться защитить здоровье населения.

В результате проведенных реформ в России 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 уровня регионального здравоохранения важнейшее значение имеют:

- › общее состояние медико-демографической обстановки;
- › степень обеспеченности отрасли здравоохранения материальными и трудовыми ресурсами;
- › уровень обеспеченности населения медицинской помощью и качества этой помощи.

Обратимся к более детальному анализу данных проблем в Вологодской области – одном из типичных российских регионов.

Медико-демографическая обстановка. По мере развития общества демографическим аспектам уделяется все большее внимание. *М.В. Ломоносов* в статье «О сохранении и размножении российского народа» (1761) писал: «Начало сего полагаю самым главным делом: сохранением и размножением российского народа, в чем состоит величество, могущество и богатство всего государства, а не в

²⁶ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29-30 сент. 2006 г.

обширности, тщетной без обитателей»²⁷. Данное высказывание великого русского ученого в наши дни становится все более актуальным.

Вологодская область является регионом с демографическими тенденциями, характерными для России в целом. На начало 2006 г. в регионе насчитывалось 1235,425 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). С 2000 по 2005 г. количество мужчин сократилось более чем на 44 тыс. человек. Преобладание женского населения над мужским отмечается и в городских, и сельских поселениях, превышая указанное соотношение по Северо-Западному федеральному округу и по России (табл. 2.8).

Таблица 2.8. Соотношение мужского и женского населения
(количество женщин на 1000 мужчин, 2004 г.)

Территория	Городское население	Сельское население
СЗФО	1 193	1 089
Вологодская область	1 196	1 115
Россия	1 175	1 100

Источник: Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Облстат. – Вологда, 2005.

В 2005 г. по сравнению с 2000 г. численность постоянного населения в регионе уменьшилась почти на 76 тыс. человек²⁸. С 2000 г. естественная убыль населения находится на стабильно высоком уровне: 7,1 – 8,3 на 1000 человек населения в год, причем в сельской местности убыль населения в 2,2 раза выше, чем в городской (12,9 и 6,2 в год соответственно). Основными причинами депопуляции является низкий даже в сравнении со странами второго демографического перехода уровень рождаемости и крайне высокий уровень смертности (16 на 1000 чел. населения в сравнении с 7 – 10 на 1000 чел. населения; приложение 5, рис. 5.1, 5.2). Главной особенностью депопуляции в Вологодской области и в России в целом стала катастрофическая смертность населения (табл. 2.9), аналоги которой можно найти лишь среди развивающихся стран – это уровень Намибии, Гондураса, Эквадора и т.п.

Одна из особенностей медико-демографических процессов – старение населения²⁹ – наиболее ярко проявляется в сельской местности.

²⁷ Ломоносов М.В. О сохранении и размножении российского народа // Избранные произведения. – М.: Наука, 1986. – Т. 2. – С. 130.

²⁸ Статистический ежегодник Вологодской области. – Вологдастат, 2006. – 320 с.

²⁹ Старение населения – увеличение доли пожилых и старых людей в общей численности населения.

Таблица 2.9. Показатели естественного движения населения в странах «Большой восьмерки» (на 1000 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.

Так, здесь количество лиц старше трудоспособного возраста в 1,5 раза превышает число лиц младше трудоспособного возраста, в то время как в городской местности – в 1,1 раза.

Таблица 2.10. Возрастная структура населения (в % от всего населения)

Возрастные группы	Территория	1990 г.	2000 г.	2005 г.
Лица младше трудоспособного возраста (моложе 16 лет)	Вологодская обл.	24,5	19,3	16,2
	СЗФО	23,1	17,6	14,5
	РФ	24,3	19,4	16,3
Лица трудоспособного возраста (М – 16-59 лет вкл., Ж – 16-54 года вкл.)	Вологодская обл.	54,6	59,3	63,1
	СЗФО	58,3	61,6	64,1
	РФ	56,7	60,2	63,3
Лица старше трудоспособного возраста (М – старше 60 лет, Ж – старше 55 лет)	Вологодская обл.	20,9	21,4	20,7
	СЗФО	18,6	20,8	21,3
	РФ	19,0	20,4	20,4

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006; Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Областат. – Вологда, 2005.

Коэффициент демографической нагрузки³⁰ по области достигает в целом около 600 человек (РФ в 2004 г. – 590 человек; СЗФО в 2004 г. – 565). В регионе сформировался регрессивный тип популяции. Численность лиц младше трудоспособного возраста составляет 15% (табл. 2.10), в то время как для возобновления трудовых ресурсов и развития промышленного потенциала региона их доля должна быть в пределах 20 – 25%.

³⁰ 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).

Высокая смертность и «молодой ее возраст» обуславливают небольшую ожидаемую продолжительность жизни³¹, которая в 2005 г. для области составляла 63 г. (в 1990 г. продолжительность жизни населения области – 70 лет, 2000 г. – 66 лет; *табл. 2.11*). Разница в ожидаемой продолжительности жизни у мужчин и женщин в 2005 г. в регионе была почти 16 лет (Россия – 13).

Таблица 2.11. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)

Территория	Мужчины			Женщины			Все население		
	1990 г.	2000 г.	2005 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.
Вологодская область	63	59	56	75	73	72	70	66	63
СЗФО	64	58	57	74	72	71	70	65	64
Россия	64	59	59	74	72	72	69	65	65

Источник: Демографический ежегодник Вологодской области. – Вологдастат, 2006.

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 с государствами, 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 населения определяются ненацеленностью экономического развития на решение социальных проблем, а также сравнительно низким уровнем экономического развития страны.

Для понимания медико-демографической и социальной ситуации в регионе важным показателем является структура смертности населения. В Вологодской области, как и в целом по Российской Федерации, первое ранговое место в структуре смертности занимают болезни органов кровообращения (1042 на 100 тыс. населения). На втором месте находятся несчастные случаи, травмы и отравления (271), на третьем – новообразования (203; *табл. 2.12*).

Высоким остается уровень смертности по причине несчастных случаев, отравлений и травм у мужчин – он в 5 раз выше, чем у женщин (487,4 и 96,2 чел. умерших на 100 тыс. населения соответственно), и превосходит данный показатель в ряде областей СЗФО. Сложившаяся структура смертности значительно отличается от таковой в странах Евросоюза, где смертность от предотвратимых причин в 3-4 раза реже.

³¹ 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 ее населения, бытовые и прочие условия жизни, а также качество доступной медицинской помощи по состоянию на определенный год.

Таблица 2.12. Смертность от основных причин (в расчете на 100 тыс. населения)

Причины смертности	Вологодская область		СЗФО	Российская Федерация		ЕС-15*	ЕС-25**
	2000 г.	2005 г.	2004 г.	2000 г.	2004 г.	2002 г.	2002 г.
Болезни системы кровообращения	896	1 042	1 019	846	895	303	340
Новообразования	206	203	226	205	202	242	253
Несчастные случаи, отравления и травмы	230	271	255	219	228	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, 2006; Демографический ежегодник России / Росстат. – М., 2005.

Динамику общественного здоровья отражают и характеристики заболеваемости и инвалидности населения, которые также выше, чем в странах с высоким уровнем экономического развития (табл. 2.13).

Таблица 2.13. Основные индикаторы общественного здоровья населения

Индикатор	Территория	1998 г.	2000 г.	2004 г.	2005 г.
Общая заболеваемость, на 1000 нас.	Вологодская обл.	753,0	850,0	812,0	806,0
	СЗФО	703,0	763,0	750,0	н.д.
	Российская Федерация	667,0	731,0	745,0	746,0
Инвалидность, на 1000 нас.	Вологодская обл.	9,4	12,4	16,3	10,7
	СЗФО	11,07	10,32	11,53	13,09
	Российская Федерация	7,76	7,67	10,18	12,57

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2002: Стат. сб. / Госкомстат. – М., 2002, 2006; Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Облстат. – Вологда, 2005.

За период с 2000 по 2005 г. возросла заболеваемость населения региона алкогольными психозами (на 52%), психическими расстройствами (на 40%), болезнями мочеполовой системы (на 31%), органов кровообращения (на 13,7%), туберкулезом (на 15%).

Проблема заболеваемости перемещается из группы престарелых в группы детей и молодежи, которые в детородном возрасте воспроизводят больных детей. Удельный вес детей, рожденных больными, 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 хуже³².

Ухудшение состояния здоровья детей всех возрастов (табл. 2.14) определило формирование следующих выраженных медико-социальных последствий: ограничения возможности в будущем реализации репродуктивной функции; ограничения возможности получения

³² Римашевская Н. Здоровье человека – здоровье нации // Экономические стратегии. – 2006. – №1. – С. 36-41.

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 нации³³.

Таблица 2.14. Показатели здоровья детей и подростков

Показатель	Территория	2003 г.	2004 г.
Заболеваемость детей в возрасте 0 - 14 лет, на 1000 детей	Вологодская обл.	2 053,3	2 069,4
	СЗФО	1 880,7	1 897,1
	Российская Федерация	1 633,7	1 667,0
Заболеваемость подростков в возрасте 15 - 17 лет, на 1000 подростков	Вологодская обл.	1 267,2	1 331,2
	СЗФО	1 190,2	1 183,3
	Российская Федерация	1 040,9	1 060,2

Источник: Здравоохранение в России. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 390 с.

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 РАН³⁴, доля населения, оценивающего свое здоровье как хорошее, не превышает 40%. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) при опросе 1600 россиян выявил, что 31% респондентов считают свое здоровье в целом хорошим, 45% – удовлетворительным, 24% – в целом слабым³⁵. В то же время 65% населения в Германии, 77% во Франции, 80% в Норвегии оценивают свое здоровье как хорошее³⁶.

Судя по данным мониторинга психического здоровья населения, у 30% населения области проявляются признаки тревоги или депрессии; у 15% – симптомы психических расстройств.

Суицидальная активность населения значительно превышает предельно-критический уровень (рис. 2.9).

Таким образом, анализ медико-демографических показателей наглядно показывает, что проблема требует безотлагательного решения, а усилия государства в данном направлении явно недостаточны и его бюджетная политика малоэффективна. «... Главные причины уровня смертности, в том числе и населения трудоспособного

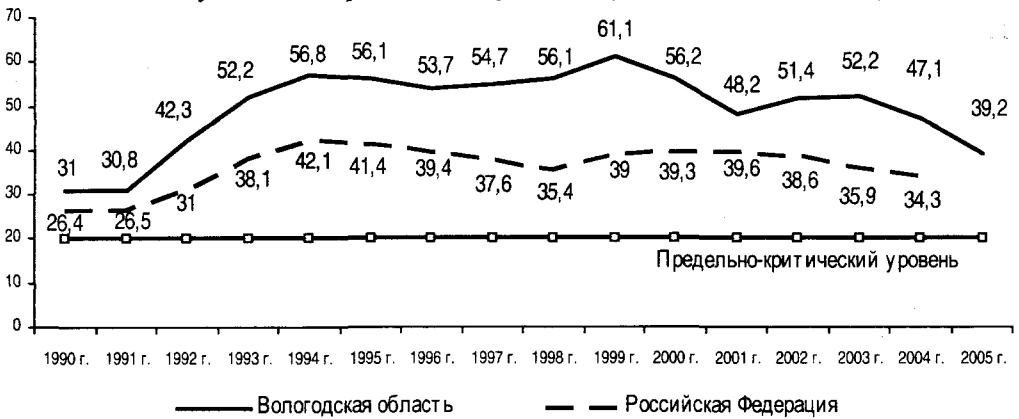
³³ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29-30 сент., 2006 г.

³⁴ Социологические опросы проводятся ежегодно с 1999 г. в гг. Вологде, Череповце и 8 районах области; №= 1500.

³⁵ Шейман И. Первый год: что изменилось в поликлиниках? // Известия. – 2006. – №168. – 13 сентября.

³⁶ Европейская база данных «Здоровье для всех» (январь 2007 г.) [Электронный ресурс] / Европейское региональное бюро ВОЗ. – Режим доступа: <http://www.euro.who.int/hfad>

Рисунок 2.9. Уровень самоубийств (на 100 тыс. жителей)



возраста, коренятся в материальном неблагополучии большинства семей и в плачевном состоянии здравоохранения, постоянно недофинансировавшегося в годы реформ ... И хотя на 2007 г. запланирован почти 37% прирост ассигнований в отрасль, величина госрасходов на здравоохранение останется вдвое ниже необходимого. Сохранится примерно 30% дефицит финансового обеспечения базовой программы медицинской помощи населению»³⁷. Средства, планируемые на повышение рождаемости, «погасятся» 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 областях, затрагивающих кадровое и финансовое обеспечение медицинских учреждений. Приоритетными направлениями в этом плане являются реструктуризация коечного фонда и реформа системы финансирования отрасли.

Первое направление обеспечивает реализацию профилактической направленности функционирования учреждений здравоохранения, без которой 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. 2.15).

Приведение соотношения между объемом государственных расходов на здравоохранение и величиной национального дохода в соот-

³⁷ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9 – 10. – С. 15.

Таблица 2.15. Соотношение расходов на здравоохранение и ВВП

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 размах (2003 г.)	
	1999	2003	1999	2003	здравоохранение	ВВП
Франция	2 306	2 902	22 897	27 677	5,3	3,0
Германия	2 566	3 001	23 743	27 756	5,4	3,0
США	4 335	5 711	31 872	37 562	10,4	4,1
Великобритания	1 700	2 389	22 093	27 147	4,3	2,9
Канада	2 400	2 989	26 251	30 677	5,4	3,3
Италия	1 859	2 266	22 172	27 119	4,1	2,9
Япония	1 829	2 244	24 898	27 967	4,1	3,0
Россия	285	551	7 473	9 230	х	х

Источники: Human Development Report. 2001 / Oxford University Press, 2001; Доклад о развитии человека. 2005. – М.: Весь мир, 2005; The World Health Report. 2006 / World Health Organization, 2006.

ветствие 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 существенного 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.»³⁸.

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. Финансовое обеспечение отрасли в среднем по Северо-Западному федеральному округу РФ составляет лишь 85% от уровня Российской Федерации. В 2004 г. уровень бюджетных расходов в отрасли в расчете на душу населения (в сопоставимой оценке) в Вологодской области превышал среднероссийский, и область занимала 4 место в СЗФО (табл. 2.16).

³⁸ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9 – 10. – С. 27.

Таблица 2.16. Расходы консолидированного бюджета Вологодской области на отрасль здравоохранения в 2004 г. в сравнении с регионами Северо-Западного федерального округа (на 1 жителя)

Регион	Расходы на здравоохранение:		
	руб.	в % к РФ	ранговое место в СЗФО
Республика Коми	3 633,0	163	1
Мурманская область	3 052,3	137	2
Республика Карелия	2 475,3	123	3
Вологодская область	2 550,8	114	4
Архангельская область	2 490,8	112	5
Санкт-Петербург	2 316,0	104	6
Ленинградская область	2 161,5	97	7
Псковская область	1 682,6	76	8
Калининградская область	1 564,2	70	9
Новгородская область	1 480,0	66	10
<i>В среднем по СЗФО</i>	<i>2 400,5</i>	<i>108</i>	–
<i>В среднем по РФ</i>	<i>2 228,1</i>	<i>100</i>	–

Источники: Здравоохранение в России: Стат. сб. / Росстат. – М., 2005; Стат. сб. / [Эл. ресурс]. – Режим доступа: [http:// www.Komistat.ru](http://www.Komistat.ru)

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. 2.17). 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 2004 г. в России на 100 врачей приходилось в общей сложности 225 фельдшеров и медицинских сестер, в то время как в большинстве развитых стран это соотношение составляет 100:300 и более.

Таблица 2.17. Показатели работы больниц в России и странах Европейского Союза за 1995 – 2000 гг.

Страна	Число коек, на 1000 населения	Число госпитализаций, на 100 чел. населения	Средняя продолжительность госпитализации, дни	Средняя занятость койки, %
Дания	3,3	19,2	5,5	79,9
Финляндия	2,4	19,3	4,3	74,0
Швеция	2,5	15,9	5,5	77,5
Страны ЕС (в среднем)	4,2	17,1	8,2	77,0
Россия, 2004 г.	9,9	22,2	14,0	87,3

Источники: Швеция [Эл. ресурс] / Европейская обсерватория по системам здравоохранения, ЕРБ ВОЗ. – Режим доступа: <http://www.observatory.dk>; Деятельность и ресурсы учреждений здравоохранения. – М.: Министерство здравоохранения и социального развития РФ, 2005.

Из-за отсутствия соответствующего финансирования у подавляющего большинства медицинских учреждений имеется слабая материально-техническая база. Число стационаров на 100 тыс. населения в России хотя и превышает в 2 раза число стационаров в Европе, но оснащение абсолютного большинства из них значительно отстает от европейских стандартов. Отсутствует необходимое финансирование капитальных ремонтов учреждений, не предусмотрено финансирование повышения квалификации специалистов, развития современных компьютерных технологий³⁹.

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 2004 г. увеличилось в два раза (табл. 2.18).

Таблица 2.18. Деятельность дневных стационаров в Вологодской области в 2002 – 2004 гг.

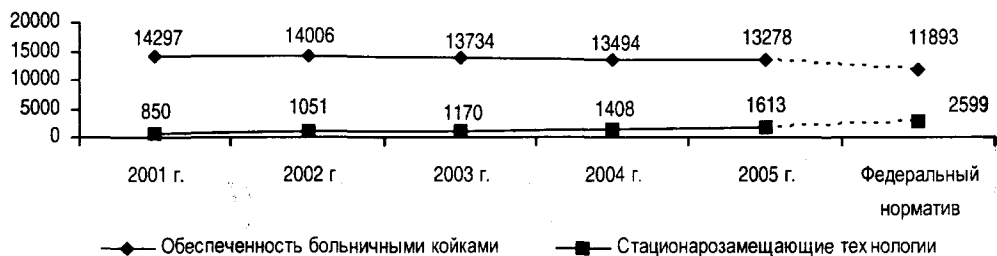
Показатель	Дневные стационары при больничных учреждениях				Дневные стационары при амбулаторно-поликлинических учреждениях			
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Количество пролеченных больных (чел.)	1 729	2 035	2 108	3 352	19 879	26 341	32 546	3 7571
Обеспеченность койками (ед. на 10 тыс. нас.)	0,7	0,9	1,5	1,9	7,6	9,6	11,9	13,2
Средняя занятость койки в году (дней)	336	288	241	286	264	265	278	281
Среднее пребывание дней на койке больного (дней)	17	15	17,8	17,3	13	12	9,9	9,8

Источник: Основные показатели деятельности ЛПУ Вологодской области. – Вологда, 2005.

Несмотря на значительное развитие дневных стационаров при больничных и амбулаторно-поликлинических учреждениях, показатели обеспеченности населения койками дневного и круглосуточного стационара на сегодняшний день по-прежнему не соответствуют федеральным нормативам (рис. 2.10).

³⁹ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29-30 сент. 2006 г.

Рисунок 2.10. Динамика развития сетевых показателей в Вологодской области (стационарная помощь и дневные стационары)



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.

Проводимая в настоящее время реструктуризация сети лечебно-профилактических учреждений с приоритетом амбулаторно-поликлинического звена осуществляется медленно. В целом сохраняется госпитальный тип системы 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., первой задачей стоит улучшение первичной медико-санитарной помощи, т.е. 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. Эти задачи невозможно решить без 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.

Характеризуя кадровый состав региональной системы здравоохранения, необходимо отметить проблему нехватки врачей. В среднем за 2002 – 2004 гг. их удельный вес в Вологодской области составлял 31,2 на 10 тыс. населения, в то время как по России – 42,5 на 10 тыс. нас. Обеспеченность населения средним медицинским персоналом в Вологодской области и России в 2002 – 2004 гг. составила соответственно 107 на 10 тыс. нас. и 96,8 на 10 тыс. нас.

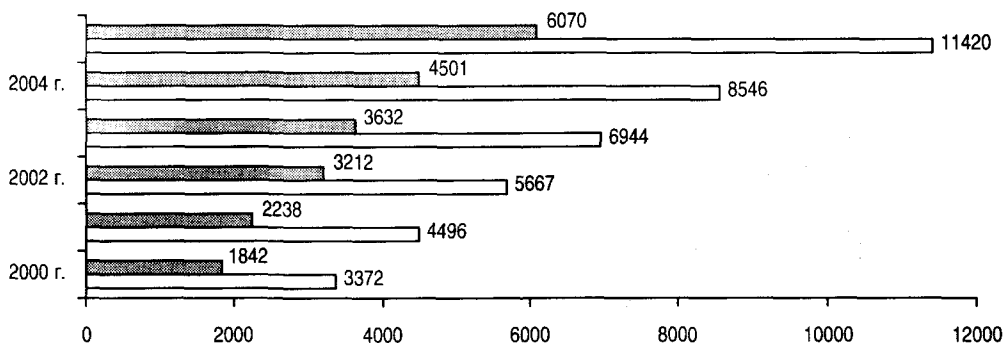
Наиболее существенные причины недостатка специалистов с высшим медицинским образованием – низкий уровень заработной платы в сфере здравоохранения, неудовлетворительное оснащение медицинским оборудованием и медикаментами, особенно сельских больниц и ФАПов. Россия остается единственной в Европе страной,

где минимальная заработная плата устанавливается ниже прожиточного минимума. Даже с учетом изменения с 1 сентября 2007 года МРОТ до 1400 руб. работники низовых звеньев здравоохранения будут получать 3 – 5 тыс. руб. в месяц (в сравнении с планируемыми 12 тыс. руб. в месяц в среднем по народному хозяйству)⁴⁰.

Средняя зарплата по отрасли значительно ниже, чем в промышленности, она составляла в 2005 году, по данным Росстата, 6235 руб. (или 57% заработной платы в промышленности в среднем по РФ). Крайне низкий размер повышения зарплаты в бюджетной сфере не компенсирует в полном объеме уровень 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 здравоохранения⁴¹.

На протяжении последних 6 лет динамика оплаты труда работников медицинских учреждений в Вологодской области имела тенденцию увеличения, однако размер их заработной платы также заметно ниже, чем в промышленности (почти в 2 раза; *рис. 2.11*).

Рисунок 2.11. Уровни заработной платы в Вологодской области (руб. в месяц)



□ Средняя заработная плата в отрасли "Промышленность" ■ Средняя заработная плата в отрасли "Здравоохранение"

Источники: Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006; Социальное положение и уровень жизни населения России / Росстат. – М., 2006; Промышленность России / Росстат. – М., 2005.

⁴⁰ Глазьев С. Бюджет-2007: все тот же социально-экономический смысл // Российский экономический журнал. – 2007. – №9 – 10. – С. 13-14.

⁴¹ Рошаль Л. Оценка состояния российского здравоохранения гражданским обществом: Доклад на III пленарном заседании Общественной палаты РФ, 29-30 сент. 2006 г. 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. 2.19). Однако в целом проблему низкого финансирования отрасли и эффективности ее работы целевые 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.

Таблица 2.19. Изменение показателей областных целевых программ в Вологодской области

Показатель	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Объем финансирования ОЦП (млн. руб.)	107	211,4	226,8	341,6	272,8	206,7
Количество ОЦП	9	8	12	16	17	10

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 за счет преждевременной смертности от конкретных причин (ПППЖ). Этот индикатор наиболее доступен для анализа, т.к. в области имеется достоверная статистическая информация о смертности за ряд лет. Использование индекса ПППЖ позволяет определить наиболее затратные классы заболеваний. Кроме

того, результаты финансового макроанализа позволяют выявить муниципальные образования, которые в первую очередь нуждаются в финансовой поддержке.

3. Развитие и усиление профилактического направления в здравоохранении.

Улучшение демографических показателей и показателей 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». Повышение объемов иммунизации населения в 1999 и 2000 гг. привело к снижению заболеваемости вирусным гепатитом В в 2 раза (рис. 2.12) и краснухой в 22 раза (рис. 2.13).

Рисунок 2.12. Заболеваемость населения вирусным гепатитом В и объемы иммунизации в Вологодской области

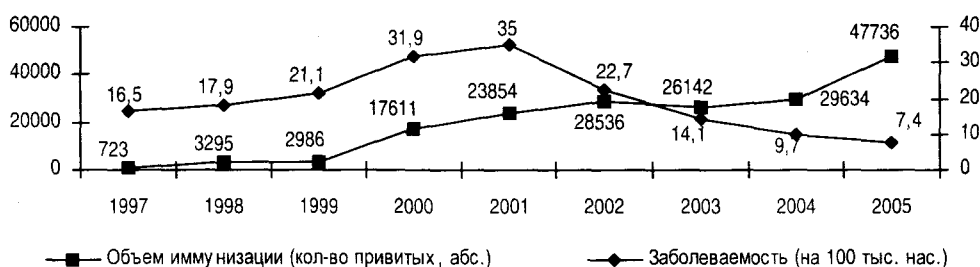
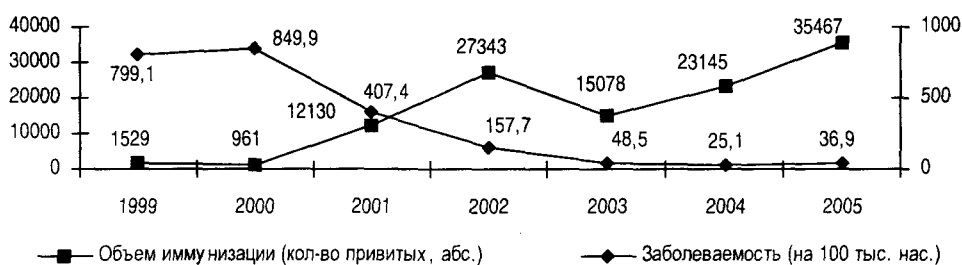


Рисунок 2.13. Заболеваемость населения краснухой и объемы иммунизации в Вологодской области



Аналогичную картину можно наблюдать при оценке деятельности по профилактике болезней системы кровообращения (рис. 2.14). Эффективность вложения средств в функционирование кабинетов медицинской профилактики оправдала себя уже через четыре года: в 2003 г. прекратилась тенденция увеличения доли болезней органов кровообращения, а к 2005 г. их удельный вес удалось снизить на 5%.

4. Переход от сметного на подушевой принцип финансирования.

Одной из главных финансовых проблем региональной системы здравоохранения в настоящее время является сметный принцип

Рисунок 2.14. Профилактическая деятельность по снижению смертности от болезней системы кровообращения в Вологодской области



финансирования медицинских услуг. Такой способ распределения бюджетных средств не адекватен индивидуальным потребностям клиентов медицинских учреждений, а также не обеспечивает соблюдение принципа направленности на рациональное расходование бюджетных средств. Для повышения эффективности финансовых затрат и достижения целей развития отрасли здравоохранения необходим перевод первичного звена здравоохранения на подушевой принцип финансирования, заключающийся в выделении денежных средств на каждого пролеченного больного. При данном подходе сотрудники медицинских учреждений приобретают материальную заинтересованность в полном выздоровлении клиента, что обеспечивает более качественный и производительный характер медицинского обслуживания.

Таким образом, в настоящее время наиболее актуальные аспекты повышения эффективности системы здравоохранения Вологодской области связаны с проблемой недофинансирования отрасли, в связи с чем основными направлениями преобразований являются развитие первичной медицинской помощи (амбулаторно-поликлинического звена), сокращение коечного фонда стационаров круглосуточного пребывания, внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, переход от сметного на подушевой принцип финансирования.

Оценка населением доступности и качества предоставляемой медицинской помощи. Изучение состояния доступности и качества медицинского обслуживания в регионе является одним из методов определения стратегии здравоохранительной политики.

Данные мониторинга⁴² показывают, что 1/5 населения области обращается за медицинской помощью реже одного раза в год, примерно столько же (23%) — один раз в год; ежемесячно и раз в квартал — соответственно 9 и 13%.

⁴² Социологический мониторинг «Изучение состояния здоровья населения» проводится ВНКЦ ЦЭМИ РАН на территории Вологодской области с 1999, опросы проходят ежегодно (N = 1500).

Около половины жителей области не отмечают каких-либо изменений в уровне оказания медицинской помощи. В то же время за период с 2001 по 2005 г. почти в 2 раза увеличилась доля респондентов, отметивших отрицательные изменения (рис. 2.15).

Рисунок 2.15. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Отмечаете ли Вы изменения в оказании медицинской помощи за последние 12 месяцев?» (в % от числа опрошенных, без учета затруднившихся ответить)



Жителями Вологодской области отмечается ухудшение качества обслуживания в ведомственных поликлиниках (индекс удовлетворенности снизился с 2,1 в 2000 г. до 1,9 в 2005 г.), в платных медицинских учреждениях (с 2,2 до 2,1 соответственно). В наибольшей степени не удовлетворены качеством медицинского обслуживания жители районов области.

Рассматривая степень удовлетворенности жителей региона качеством медицинского обслуживания по видам помощи, следует отметить, что наибольшая доля позитивных оценок качества услуг отмечается при вызове скорой медицинской помощи, при обращении к врачу; низка удовлетворенность населения консультациями по беременности и родам, госпитализацией в стационары.

Наибольшее недовольство потребителей медицинских услуг вызывают очереди в поликлиниках, невозможность попасть на прием в удобное время, плохая организация работы регистратур, недостаток справочной информации, опоздания и нерегламентированные перерывы в работе медработников, неуважительное отношение к пациентам.

Трудности с приобретением лекарств в 2006 г. испытывал 41% населения – это значительно больше, чем в 2004 г. (25,5%). Наиболее актуальна эта проблема в районах области (46 и 27% соответственно). Основными причинами возникновения трудностей были высокая стоимость лекарств (57%) и частое отсутствие их в аптеках (40%).

Следует также отметить, что:

- > 62% жителей области отказываются от различных видов медицинских услуг по причине удаленности медицинского учреждения от места проживания, несвоевременности и некомфортности оказания медицинской помощи и в связи с ее платностью;

➤ в 65% случаев при оплате медицинской помощи население производит формальные платежи в кассу лечебного учреждения; на неформальную оплату медицинских услуг приходится в сумме 11%;

➤ дифференциация доходов населения обуславливает неравномерный доступ к медицинской помощи: так, платными медицинскими услугами пользуется 75% населения, имеющего наиболее высокую покупательную способность, в остальных категориях этот показатель колеблется от 25 до 33%.

Таким образом, 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 для развития 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 (сокращение численности населения в масштабах нации), 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 численность населения 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 (особенно 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, особенно 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; отмечается высокий уровень травматизма, количества несчастных случаев и отравлений;

- большинство жителей не ведет здоровый образ жизни и не занимается профилактикой здоровья.

Безусловно, негативное влияние на уровень заболеваемости населения 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 существенные организационные недостатки в работе: перегрузка стационарной службы, высокий уровень госпитализации населения, большая длительность лечения больного в стационаре, неэффективное использование коечного фонда.

- Неэффективно используется скорая медицинская помощь. В нашем 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 мероприятий⁴³:

1. Выход на федеральный уровень с инициативой создания действенной системы стандартов оказания медицинской помощи, обеспеченных необходимым финансированием (либо разработать региональные стандарты).

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».

⁴³ Рекомендации основаны на материалах: «Решение пленарного заседания Общественной палаты РФ по вопросу «О здравоохранении в Российской Федерации» от 29-30 сентября 2006 года.

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.

6. Внедрение научного сопровождения разрабатываемых региональных программ.

7. Разработка и внедрение системы контроля качества работы медицинского персонала, учитывающей конечные результаты деятельности и соответствующей международным стандартам GMP.

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:

– «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 способны создать 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 2005 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 продолжают отставать 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.

Проблема сбережения населения, а значит, и проблема будущего государства во многом зависит от социальной направленности его (государства) деятельности. В том числе и возможности обеспечить не только прожиточный, но и социальный минимум.

Вполне естественно, что без решения этих проблем на федеральном уровне преодолеть их на региональном уровне не представляется возможным.

В период с 2007 по 2010 г. для обеспечения успешного развития здравоохранения и сохранения здоровья народа федеральным и региональным органам власти целесообразно предпринять следующее:

⇒ **разработать жесткие индикаторы (показатели), определяющие уровень достижений государственной системы в вопросе сохранения и улучшения здоровья населения;**

⇒ **обеспечить финансирование отрасли на уровне, хотя бы сопоставимом с большинством развитых стран;**

⇒ **все проблемы управления системой здравоохранения решать с точки зрения системного подхода.**

Вместе с тем важно установление диалога власти и гражданского общества, обеспечивающего общественную экспертизу инициатив Правительства РФ.

ГЛАВА 3

К НОВОМУ КАЧЕСТВУ РОСТА ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

3.1. Формирование и реализация эффективной промышленной политики

Уровень развития национальной и региональной экономики на современном этапе все в большей степени определяется закономерностями глобализационных процессов.

Наиболее развитые страны мира осуществляют целенаправленный переход к «экономике знаний», основное содержание которой выражается в создании инноваций и инфраструктуры управления инновационной деятельностью. Решающая роль в материализации конкретных идей принадлежит товаропроизводителям. Но именно государство создает для этого основные условия, координирует и контролирует разработку и внедрение инноваций.

Исследования показывают, что в США еще в 1993 г. была принята государственная программа «Технологии для экономического роста Америки», в которой проработаны государственные меры по повышению технологического уровня массового производства и вопросы бюджетной поддержки фундаментальной науки и крупных НИОКР. Кроме того, реализуются и 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 производства¹.

Какова же ситуация в Российской Федерации? Россия, будучи одной из немногих стран, обладающих достаточно развитым научно-техническим потенциалом, по состоянию институциональных инструментов инновационного процесса (по сравнению со странами Запада) находится ниже уровня 1950-х гг. Хозяйственная активность российских предприятий в области инноваций остается крайне

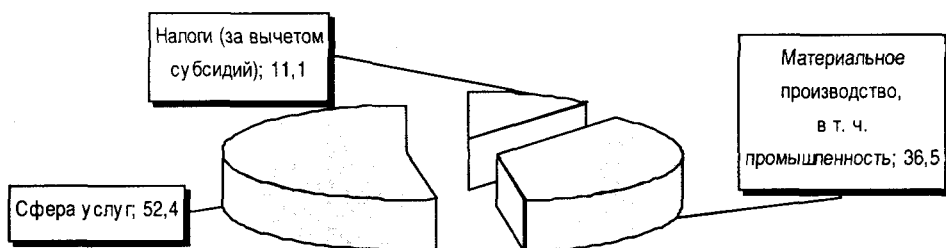
¹ Черной Л. О материализации инноваций // Экономист. – 2007. – №3. – С. 11-16.

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 науку². Удельный вес промышленных предприятий, занимающихся инновационной деятельностью, составляет лишь 7,1%. Только 4% отгруженной российскими предприятиями продукции является инновационной³.

Оценка ведущими специалистами технологического уровня производства показала, что в 2002 г. по производительности труда и энергоотдаче Россия значительно отстает от развитых стран мира. «Технологический уровень российского производства базируется преимущественно на примитивных и архаичных технологиях... Россия довольно бездарно расходует свои энергоресурсы и человеческий капитал»⁴.

Вместе с тем в отраслях материального производства создается треть валового внутреннего продукта страны (рис. 3.16). Следовательно, от уровня развития производственного сектора в значительной степени зависит практическое решение задачи удвоения ВВП, поставленной президентом.

Рисунок 3.16. Структура ВВП России в 2003 году (%)



В чем же причины сложностей в реальном секторе экономики России? Одна из них – кардинальные изменения в начале 1990-х годов условий хозяйствования. Переход к рыночному типу хозяйствования сопровождался глубоким трансформационным спадом. В 1998 г. объем промышленного производства сократился по отношению к дореформенному 1990 г. в два раза. Наибольшее снижение объемов продукции (в 5 раз) произошло в машиностроении и легкой промыш-

² Спицын А. Инновационные приоритеты развития // Экономист. – 2004. – №5. – С. 33.

³ 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.

⁴ Балацкий Е., Раптовский А. Инновационные и инвестиционные факторы эффективности // Общество и экономика. – 2007. – №1. – С. 3-27.

ленности. Значительно сократилось производство стройматериалов, продукции химической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (табл. 3.1). Главная проблема – неконкурентоспособность продукции отраслей, производящих потребительские товары.

Таблица 3.1. Объем производства продукции в России по отраслям

Отрасль	1998 г. к 1990 г., %	2002 г. к 1998 г., %	2002 г. к 1990 г., %
Промышленность	50	135	67
В том числе:			
Электроэнергетика	80	103	82
Топливная	69	122	84
Нефтедобывающая	69	125	86
Нефтеперерабатывающая	66	111	73
Газовая	87	108	94
Угольная	75	117	87
Черная металлургия	59	138	82
Цветная металлургия	65	141	91
Химическая и нефтехимическая	47	149	70
Машиностроение	41	151	62
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	44	138	61
Стройматериалов	44	138	61
Легкая	19	145	27
Пищевая	52	140	73

Источники: Россия в цифрах. 2003: Краткий стат. сб. – С. 179; Промышленность России в 1999 г. – С. 11.

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. Возможность импортозамещения позволила использовать периоды дорогого импорта для стимулирования роста в таких отраслях, как машиностроение, химическая, легкая промышленность.

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 ввиду 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 сдвиг⁵. Вместе с тем потенциал «быстрого» роста добывающих отраслей практически исчерпан⁶. 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 которому агрегированный индекс станкостроительного производства впервые за последние годы оказался на положительной отметке (100,7%).

Однако 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 ВВП⁷. Об этом говорит и Президент РФ: «...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»⁸. Сдерживающим экономический рост фактором является низкая инвестиционная активность. Удельный вес инвестиций наиболее высокотехнологичной отрасли – машиностроения – за период с 1990 по 2004 г. снизился в 3 раза. Между тем по этому показателю Россия отстает от развитых стран мира⁹.

⁵ 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.

⁶ Несмотря на рост мировых цен на энергоносители, произошло замедление роста ВВП (6,4% против 7,2% в 2004 г.), при этом в 2 раза снизились темпы роста промышленного производства – 104,0% 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.

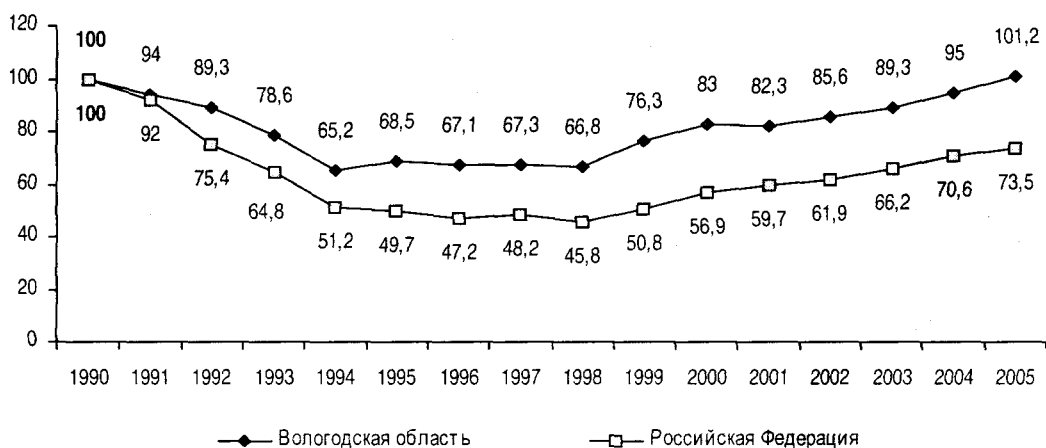
⁷ Семенов С. Промышленность в 2006 г.: предварительные итоги // Экономист. – 2006. – №12. – С. 12-13.

⁸ 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#>

⁹ В 2004 г. доля машиностроения в промышленности России составила 18,9%, тогда как в США – 46,7%, Германии – 53,6%, Китае – 38,3%, Японии – 51,7%. См.: Николаев М. Условия инвестиционного воспроизводства // Экономист. – 2006. – №1. – С. 17-25.

Промышленность – важнейшая отрасль экономики Вологодской области. Ее вклад в суммарный валовой региональный продукт составляет около 50% (или более 80% от совокупного вклада всех отраслей товарного производства)¹⁰. Несмотря на спад производства в 1990-х гг., глубина его в области была все же менее значительной по сравнению с общероссийскими показателями (рис. 3.17). С 1999 г. в промышленном секторе региона начался этап восстановительного роста, и в 2005 г. дореформенный уровень был достигнут.

Рисунок 3.17. Динамика физических объемов производства промышленной продукции (в % к уровню 1990 г.)



Вместе с тем в этом секторе экономики немало проблем. За годы рыночных трансформаций структура промышленности претерпела значительные изменения: наибольшее развитие получили отрасли, связанные с первыми переделами сырья, экспортоориентированные, 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 (см. цветной рис. 1).

В результате в области сформирован моноструктурный производственный комплекс. Черная металлургия дает 2/3 объемов промышленного производства, и от эффективности ее функционирования зависит социально-экономическое положение всего региона. Все это свидетельствует об «утяжелении» структуры промышленного производства и делает еще более актуальной проблему совершенствования структуры производственного сектора области.

¹⁰ 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.

Но следует заметить, что основные перерабатывающие производства в последние пять лет демонстрируют более быстрые темпы роста: производство транспортных средств увеличилось в 2 раза, машин и оборудования – в 1,9 раза, обработка древесины и изделий из дерева – в 1,3 раза, производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – в 1,3 раза (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Динамика физических объемов промышленного производства за период с 2001 по 2005 г. (в % к уровню предыдущего года)

Наименование производства	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Промышленное производство	96,9	105,1	104,3	106,6	106,5	120,6
Обрабатывающие производства	96,1	105,3	105,6	106,3	106,8	121,4
Из них						
Пищевых продуктов	89,4	111,5	116,9	101,4	103,5	122,3
Текстильное и швейное	99,1	71,4	123,2	100,9	75,7	66,6
Обработки древесины и производство изделий из дерева	100,2	103,3	105,9	108,3	109,8	130,3
Химическое и нефтехимическое	103,5	108,0	99,7	104,4	110,9	129,0
Металлургическое и готовых металлоизделий	95,2	105,4	104,3	110,1	103,6	119,4
Машин и оборудования	100,3	100,4	162,2	92,2	127,0	191,3
Электрооборудования, электронного и оптического оборудования	147,9	74,6	113,5	108,9	95,7	130,5
Транспортных средств	131,2	94,2	114,0	141,6	104,8	209,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	104,7	93,2	111,6	102,7	116,0

Источник: Добывающие и обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2005. – С. 8.

Однако выход производственного сектора региональной экономики на траекторию устойчивого экономического роста сдерживается 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. 3.3)¹¹.

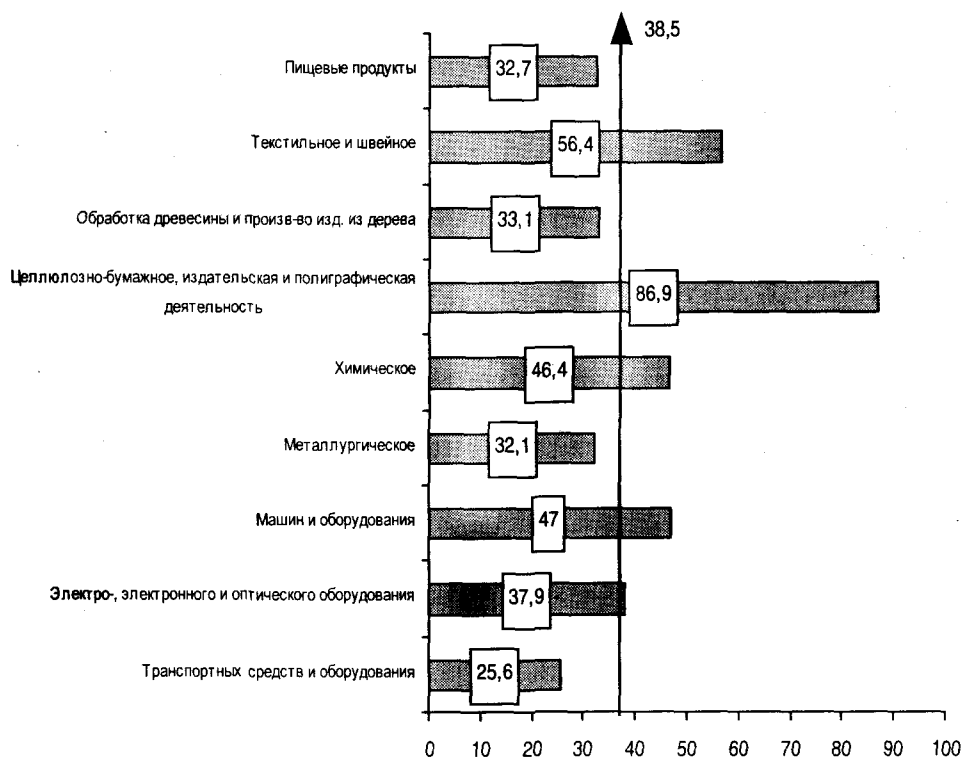
Таблица 3.3. Факторы, сдерживающие развитие промышленного производства (по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)

Факторы	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г. (прогноз)
Высокие цены на сырье и материалы	58	53	57	71	69
Высокие цены на топливо и энергию	31	70	60	71	70
Недостаток оборотных средств	64	63	65	60	59
Высокие налоги	68	75	69	59	58
Прогрессирующая изношенность основных фондов	41	58	65	46	45
Низкая платежеспособность покупателей продукции	44	52	40	34	34

¹¹ Митенев В.А., Дубиничева Л.В., Ускова Т.В. Промышленность Вологодской области в 2005 году // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз / ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – Вып. 34.

Острейшая проблема реального сектора экономики – крайне низкие темпы обновления основных фондов. Рост производства в большинстве отраслей идет в основном на базе использования имеющихся 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: в 2005 г. в обрабатывающих производствах этот показатель составил 38,5% (рис. 3.18). Значительно хуже обстоят дела в таких производствах, как целлюлозно-бумажное, текстильное и швейное, машин и оборудования, химическое.

Рисунок 3.18. Степень износа основных фондов по основным видам деятельности обрабатывающих производств на конец 2005 г. (%)



Источник: Добывающие и обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2005. – С. 37.

Анализ направлений инвестиций в развитие основного капитала Вологодской области показал, что наиболее высокотехнологичные производства, выпускающие продукцию с высоким удельным весом прибавочной стоимости, являются не привлекательными для вложения инвестиций. Так, по данным статистики¹², в производство

¹² Добывающие и обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2005. – С. 41.

электрооборудования, электронного и оптического оборудования в 2005 г. вложено всего 0,03% общего объема инвестиций в обрабатывающие производства, транспортных средств и оборудования – 0,08%, машин и оборудования – 0,4%. 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.

В число основных источников инвестиций входят средства предприятия. Вместе с тем финансовое состояние предприятий, мягко говоря, оставляет желать лучшего. Рентабельность продукции в большинстве производств невысока (табл. 3.4). Лишь предприятия черной металлургии и химической промышленности сохраняют высокий уровень рентабельности.

Таблица 3.4. Рентабельность (убыточность*) продукции предприятий (%)

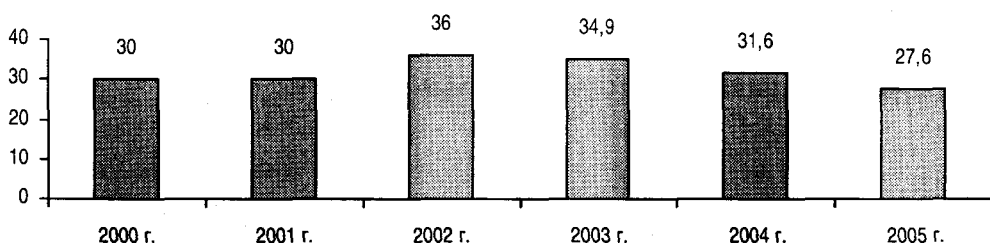
	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Обрабатывающие производства	29,9	45,9	33,6
Из них производства:			
Пищевых продуктов	5,8	5,2	5,7
Текстильное и швейное	5,4	5,4	-2,0
Обработки древесины и производство изделий из дерева	8,6	8,2	9,4
Химическое	21,4	25,0	22,2
Металлургическое и готовых металлоизделий	41,2	62,8	44,6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

* Со знаком «-».

Источник: Там же. – С. 92.

Судя по данным за исследуемый период, каждое третье промышленное предприятие области являлось убыточным (рис. 3.19). В обрабатывающих производствах доля убыточных предприятий была выше. Так, в 2005 г. она составила 33,8%¹³.

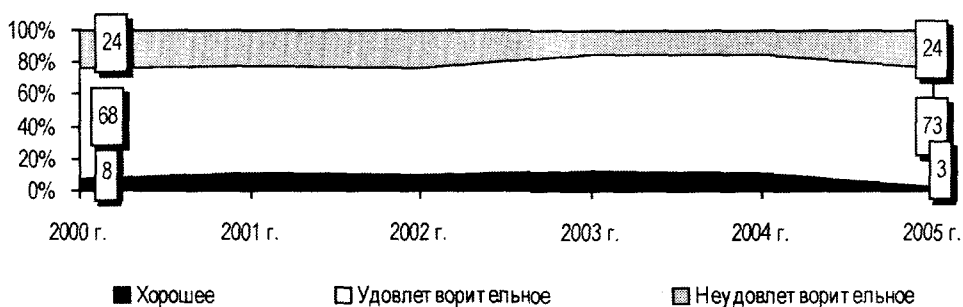
Рисунок 3.19. Удельный вес убыточных промышленных предприятий Вологодской области (%)



¹³ Там же. – С. 91.

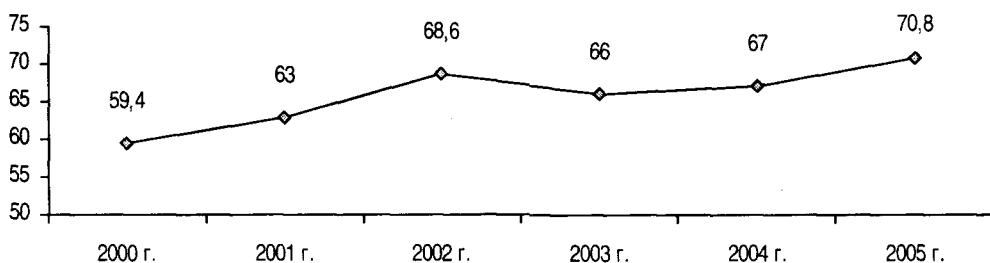
Результаты мониторингового исследования деятельности промышленности показывают, что снижается число руководителей, оценивающих финансовое состояние своего предприятия как «хорошее»: в 2005 г. его сочли таковым только 3% опрошенных руководителей; каждый четвертый респондент указал на «неудовлетворительное» финансовое состояние (рис. 3.20).

Рисунок 3.20. Финансовое состояние предприятий Вологодской области (по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)



Эффективность функционирования, возможность увеличения объемов производства во многом зависят от наличия производственных мощностей. В течение ряда лет руководители отмечают рост загрузки производственных мощностей. В 2005 г. средний уровень их использования составил 70,8% (причем на 2006 г. руководители предприятий прогнозировали рост этого показателя до 75%; рис. 3.21).

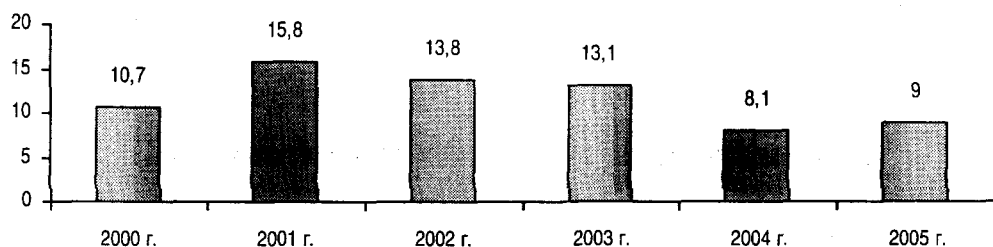
Рисунок 3.21. Средний уровень использования производственных мощностей Вологодской области (по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)



Однако большинство предприятий региона имеют незагруженные мощности. Только химическая промышленность и черная металлургия работают на проектных и близких к ним мощностях. Поэтому возможность роста объемов здесь обусловлена или крупными вложениями, или созданием новых видов высококонкурентной продукции. Другие производства практически все 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.

Острейшей проблемой предприятий реального сектора экономики области по-прежнему остается снижение издержек, и прежде всего материальных, которые составляют почти три четверти всех затрат. Снизить остроту этой проблемы можно путем активизации инновационной деятельности. Все же уровень инновационной активности предприятий весьма низок (рис. 3.22).

Рисунок 3.22. Уровень инновационной активности производственных предприятий (отношение числа предприятий, занимающихся инновационной деятельностью, к числу обследованных предприятий; %)



Источники: Промышленность Вологодской области. Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. — Вологда, 2005. — С. 142; Добывающие и обрабатывающие производства и организации по производству и распределению электроэнергии, газа и воды: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. — Вологда, 2005. — С. 121.

Лидерами здесь выступают предприятия черной металлургии и химической промышленности (в 2004 г. — 50 и 33% соответственно), тогда как в машиностроении — базовой отрасли для развития научно-технического прогресса — показатель активности недостаточно высок (20%). Крайне низки значения данного показателя в лесопромышленном секторе (5,3%) и отраслях потребительского сектора (пищевой — 13,6%, легкой — 5,3%).

Сложившаяся ситуация в значительной степени обусловлена свертыванием заводской науки: за годы реформ конструкторские бюро промышленных предприятий почти полностью прекратили свою деятельность. Оказывает влияние и отсутствие в области специализированных научно-исследовательских институтов, неразвитость инновационной инфраструктуры. По мнению руководителей предприятий, основным фактором, препятствовавшим инновациям, являлся недостаток денежных средств (табл. 3.5).

Таблица 3.5. Факторы, препятствующие инновационной деятельности (по оценкам руководителей; в % от общего числа респондентов)

Факторы	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Недостаток денежных средств	72	72	68	68	84
Высокая стоимость нововведений	46	60	49	55	55
Длительность окупаемости нововведений	40	74	41	46	48
Недостаток квалифицированного персонала	41	71	35	46	56
Недостаточность законодательных и нормативно-правовых документов, регулирующих и стимулирующих инновационную деятельность	37	57	39	39	44

Все более остро встает проблема недостатка высококвалифицированных кадров – рабочих, инженерно-технических работников и управленцев, способных переломить кризисные ситуации в проблемных производствах. В 2005 г. 48% от числа опрошенных руководителей отметили это как фактор, препятствующий инновационной деятельности. Следовательно, нерешенность данной проблемы сдерживает увеличение выпуска высококачественной, конкурентоспособной продукции.

Конкурентоспособность производственного сектора – еще одна 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 территории¹⁴», – 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 лидера¹⁵.

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.

¹⁴ Стратегия развития региона / Колл. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.: ил.

¹⁵ 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.

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. для создания кластера «Металлургия-металлообработка». Основу кластера могут составить машиностроительные предприятия, ОАО «Северсталь», предприятия формирующейся промышленной зоны в Шексне. Безусловно, невозможно организовать их деятельность без научно-исследовательских институтов, которые занимаются разработкой технологий. Немаловажную роль играет человеческий фактор – кадры, консалтинговые, маркетинговые компании.

А какова же роль органов государственной власти в решении названных выше проблем? Исследования показывают, что более половины опрошенных в 2005 г. руководителей промышленных предприятий считают, что государство должно активизировать экономическую политику, расширяя спектр используемых инструментов и применяя преимущественно косвенные меры экономического регулирования. При этом оценка результативности взаимодействия власти и бизнеса (рис. 3.23) находится в пределах 4,5 – 5,5 балла.

Рисунок 3.23. Оценка результативности взаимодействия органов власти и управления Вологодской области с промышленными предприятиями (баллов)



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 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 2005 г. она составила 58% (табл. 3.6), в то время как в 1996 г. – 33%. По отдельным показателям лесопромышленный комплекс области вышел на лидирующие позиции в России.

Таблица 3.6. Отраслевая структура ЛПК Вологодской области (%)

Отрасли	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	(+,-) 2005 г. к 2000 г.
Лесозаготовительная	41,1	37,7	41,1	37,1	36,1	32,7	- 8,4
Деревообрабатывающая	45,4	50,8	48,0	54,7	57,8	59,8	+14,4
Целлюлозно-бумажная и лесохимическая	13,5	11,4	10,9	8,3	6,1	7,5	-6,0

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 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 года особо подчеркнул, что диверсификация экономики является для нас 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»¹⁶.

¹⁶ 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#>

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.

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.

3.2. Агропродовольственный сектор: проблемы и пути их решения

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 2001 году импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия составлял 9,2 млрд. долл., то в 2005 году – 17,4 млрд. Уровень продовольственной зависимости

страны достиг 33% вместо 20%, считающихся пороговым рубежом национальной продовольственной безопасности. Даже с учетом импорта душевое потребление мяса и мясопродуктов в России составило в 2005 году 50 кг, молока и молочных продуктов – 235 кг, что почти на треть меньше рекомендованных рациональных норм¹⁷. Энергетическая ценность пищевого рациона россиянина составила 2500 ккал в сутки при рациональной норме 2950 ккал, тогда как в развитых странах она достигает 3400 килокалорий.

Происшедший на первом этапе рыночных реформ в России обвальная спад производства сельскохозяйственной продукции преодолевается крайне медленно. В 2005 году во всех категориях хозяйств было произведено продуктов земледелия и животноводства (в сопоставимых ценах) только 73% от уровня 1990 года. Если в 1990 году удельный вес сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте страны составлял 16,4%, то в 2005 году он опустился до 5,5%¹⁸. Как было заявлено на Втором Всероссийском конгрессе экономистов-аграрников (февраль 2006 г.), «в течение 15-летнего срока продолжавшихся социально-экономических преобразований аграрный сектор России так и не вышел на траекторию устойчивого развития»¹⁹.

В чем же основные причины такого положения в отечественном 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 российского АПК²⁰.

¹⁷ Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 1995. – С. 103; Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 729, 757.

¹⁸ Семин А.Н. Эффективное агропроизводство – центральное звено продовольственной безопасности государства // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №2. – С. 8.

¹⁹ Правильно выбрать вектор развития агропромышленного комплекса России. Отчет о проведении Второго Всероссийского конгресса экономистов-аграрников // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2006. – №4. – С. 4.

²⁰ В критериальную базу выделения групп положены концептуальные подходы институтов РАН и Россельхозакадемии. Суть их изложена в работах: Роль и место агропромышленного комплекса в удвоении валового внутреннего продукта России. Материалы Первого Всероссийского конгресса экономистов-аграрников. – М.: Росинформагротех, 2005; Социально-экономические преобразования в аграрном секторе России. – М.: ГНУ ВНИИСХ, 2005; Доклады пленарного заседания Второго Всероссийского конгресса экономистов-аграрников. – М.: РАСХН, 2006; Ушачев И.Г. Устойчивое развитие агропродовольственного сектора: основные направления и проблемы // АПК: экономика и управление. – 2006. – №4. – С. 5-10; Он же. Столыпинская реформа и приоритеты современной аграрной политики // АПК: экономика и управление. – 2006. – №12. – С. 2-5; Емельянов А.М. Финансово-экономическое положение сельского хозяйства: пути оздоровления // Экономист. – 2006. – №8 – С. 87-93; Петриков А.В. Устойчивость сельского развития // Экономист. – 2006. – №7. – С. 86-93; Буздалов И.В. Проблемы обеспечения устойчивого развития агропродовольственной системы // Общество и экономика. – 2006. – №6. – С. 2-5.

Во-первых, при переходе к рынку, что было обусловлено объективными факторами и мировыми тенденциями, наша страна не сумела 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 2005 году в сравнении с 1990 г. сократились на 40 млн. гектаров. Если в 1990 г. сельскому хозяйству было поставлено 143,7 тыс. тракторов, то в 2005 г. – 9,6 тыс., зерноуборочных комбайнов – 61,6 тыс. и 7,5 тыс. соответственно. Численность занятых в сельском хозяйстве снизилась с 10,1 млн. до 6,7 млн.²¹

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. Индекс цен на ресурсы и услуги для села за период 1991 – 2005 гг. вырос в 64,4 раза, а индекс заготовительных цен на продукцию сельского хозяйства – лишь в 10,3 раза. Резко снизились объемы государственных вложений в агропромышленный сектор. Совокупная доля ассигнований в АПК из федерального и регионального бюджетов в среднем за 2003 – 2005 гг. оказалась равной только 1,7%, тогда как в дореформенный период этот показатель достигал 20%. В расчете на 1 га пашни сумма бюджетной поддержки составляет в России 600 рублей. Это кратно ниже, чем в странах Евросоюза. Например, в ФРГ соответствующий показатель (в сопоставимой оценке) превышает 13 тыс. рублей²².

В-третьих, вытеснение отечественных товаропроизводителей с внутреннего продовольственного рынка, снижение их доли в конечной цене продукта еще более усугубило экономическое положение в агросекторе. По данным за последние пять лет, почти половина сельхозпредприятий были убыточными. Сельхозорганизации страны на начало 2006 года имели высокую просроченную задолженность по обязательствам и кредитам, которая выражалась суммой в 87 млрд. рублей, а общая задолженность по финансовым обязательствам, кредитам и займам – 377 млрд. рублей (это больше, чем стоимость продукции, реализованной сельхозпредприятиями за полгода²³).

В-четвертых, сжатие сельскохозяйственного производства и его доходности вызвало существенное снижение оплаты труда, расширение безработицы на селе, уход из него квалифицированной рабочей

²¹ Основные показатели сельского хозяйства России в 2005 году / Росстат. – М., 2006. – С. 28.

²² См.: Пошкус Б. Бюджетная поддержка сельского хозяйства // АПК: экономика и управление. – 2006. – №2. – С. 6; Кулик Г.В. Почему нужно приоритетно развивать российское село // АПК: экономика и управление. – 2006. – №5. – С. 3.

²³ Основные показатели сельского хозяйства в России в 2005 году / Росстат. – М., 2006. – С. 34.

силы и специалистов, расстройство социальной инфраструктуры деревни, расширение в ней негативной демографической ситуации. Если накануне реформ в 1990 г. среднемесячная оплата труда в сельскохозяйственных предприятиях составляла 93% средней зарплаты в промышленности, то в 2005 году – 40%. Как показали исследования, проведенные в 2005 г. Всероссийским научно-исследовательским институтом экономики сельского хозяйства в 21 субъекте России, в бедности проживает 51% сельских жителей. Причем это рассчитано исходя из совокупного дохода, куда входят поступления от личных подворий. Если же считать по денежному доходу, как принято оценивать масштабы бедности во всем мире, то доля бедных в российском селе увеличится до 64%, а крайне бедных, имеющих доходы в два и более раз ниже прожиточного минимума, – до 26%²⁴.

Конечно, каждая из обозначенных групп факторов негативного характера имеет специфику проявления в региональном разрезе, которая выражается в количественных и качественных параметрах.

Северо-Западный федеральный округ, где ведение сельского хозяйства существенно осложнено природными условиями, уступает по производству сельскохозяйственной продукции в расчете на одного жителя всем другим округам. Дело, во-первых, в том, что темпы восстановления дореформенного уровня сельского хозяйства в СЗФО наиболее низкие²⁵. С другой стороны, поступательное движение агросектора округа зависит от вклада каждого из его субъектов (табл. 3.7).

К обладающим весомым потенциалом субъектам аграрного сектора относится Вологодская область. Здесь в настоящее время производится более 19% сельхозпродукции округа. Только Ленинградской области уступает Вологодчина по объему сельхозпродукции и ее удельному весу. Но, как свидетельствует экономическая история региона, его вклад в развитие АПК может быть значительно увеличен.

Однако развернувшиеся в 1990-е годы реформации в аграрной сфере области, как и в других регионах страны, начались без четких научных проработок, проводились методами «шоковой терапии». Подробный анализ последствий использования этих методов для сельскохозяйственного производства области за первые десять лет реформирования дан в ранее опубликованных работах ВНКЦ²⁶.

²⁴ Ушачев И.Г. Устойчивое развитие агропромышленного сектора // АПК: экономика и управление. – 2006. – №4. – С. 85-95.

²⁵ См. подробнее: Кетова И.П. Региональные аспекты развития российской агропромышленной сферы: общие проявления и специфические особенности // Проблемы прогнозирования. – 2005. – №4. – С. 85-95.

²⁶ См. соответствующие разделы в монографиях: Стратегия развития 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.

Таблица 3.7. Динамика производства сельскохозяйственной продукции в регионах Северо-Западного федерального округа РФ

Регион	Индексы физического объема продукции, в % к предыдущему году						2005 г. к 2000 г., в %	Объем продукции в 2005 г., в фактически действовавших ценах, млн. руб.	Удельный вес региона в объеме сельскохозяйственной продукции, произведенной в округе в 2005 г., %
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.			
Ленинградская обл.	105,2	106	109,1	92	98,3	108,2	113	30 512	34,8
Вологодская обл.	102,6	104	96,6	97,7	91,5	104	93	16 833	19,2
Псковская обл.	100,2	100,8	95	85,8	109	86	77	8 925	10,2
Калининградская обл.	105,4	93	101,7	103	102,9	100,3	100,5	8 371	9,6
Новгородская обл.	105,1	108	99,6	92	104,9	103,8	108	7 730	8,8
Архангельская обл. (вкл. Ненецкий а/о)	101,3	96	96,5	87,9	96,8	95,2	76	6 431	7,3
Республика Коми	110,7	103	90,4	96,8	101,5	99,5	91	4 553	5,2
Республика Карелия	97,3	113	95,7	98,4	86	98,8	90	2 625	3,0
Мурманская обл.	104,8	96	95,2	92	98,3	108,2	89	1 610	1,8
<i>Итого по СЗФО</i>	<i>103,9</i>	<i>103</i>	<i>100,7</i>	<i>93,3</i>	<i>99,6</i>	<i>101,2</i>	<i>98</i>	<i>87 590</i>	<i>100,0</i>

Источник: Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. / Росстат; Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 97.

Здесь же отметим, что негативные проявления того курса в аграрной сфере региона еще не преодолены. Несмотря на ряд мер по поддержке аграрного сектора со стороны органов государственной власти, положение в нем по многим позициям продолжает ухудшаться (табл. 3.8).

На низком уровне остается урожайность зерновых и кормовых культур. Посевные площади в 2005 году были меньше, чем в 2000 году, на 130 тыс. гектаров, или 19%. поголовье крупного рогатого скота (в том числе коров) сократилось на 26%, свиней – на 20%. И хотя удалось повысить продуктивность дойного стада и выход мясной продукции на 1 маточную голову, объемы производства молока и мяса в области снижаются. В среднем за 2003 – 2005 гг. во всех категориях хозяйств области было произведено продукции на 7,5% меньше, чем за предшествовавшее трехлетие. Устойчивая динамика роста производства наблюдается только в промышленном птицеводстве.

Проводимые ВНКЦ ежегодные мониторинговые опросы руководителей сельскохозяйственных предприятий и организаций фиксируют основные факторы, негативно влияющие на состояние агросектора области (табл. 3.9).

Таблица 3.8. Важнейшие показатели функционирования сельского хозяйства Вологодской области (по всем категориям хозяйств)

Показатели	Год						2005 г. к 2000 г., %
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	
Посевные площади, тыс. га	702	686	663	629	601	570	81
Урожайность зерновых культур, ц/га	12,9	16,3	12,9	14,5	13,0	14,9	108
Поголовье крупного рогатого скота, тыс. голов	317	304	288	258	238	233	74
В том числе коров	150	144	134	121	113	109	73
Средний надой молока на корову в сельхозпредприятиях, кг	2 975	3 470	3 875	4 118	4 177	4 219	142
Поголовье свиней, тыс. голов	188	183	181	174	146	150	80
Производство, тыс. т							
- зерна (в амбарном весе)	222	276	210	206	182	195	88
- льноволокна	3,6	3,4	1,1	2,6	2,8	4,0	111
- молока	494,9	534,9	550,9	538,2	496,8	470,1	95
- мяса всех видов скота и птицы (в убойном весе)	51,6	55,3	56,9	58,3	56,8	50,7	98
- яиц, млн. штук	480,2	458,1	494,2	524,2	546,5	589,2	121
Валовая продукция земледелия и животноводства в сопоставимых ценах, в % к 2000 году	100	104	100,5	98,2	90,0	93,4	93,4

Источники: Вологодская область в цифрах (1980 – 1990 гг.) / Вологодское областное управление статистики. – Вологда, 1991; Статистический ежегодник Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 177, 184-186.

Таблица 3.9. Основные факторы, сдерживающие развитие сельского хозяйства Вологодской области (по итогам опросов, проводимых ВНКЦ ЦЭМИ РАН; в % от числа опрошенных)

Факторы	Год опроса					
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Высокие цены на топливо, энергию, материалы, технику, услуги	97	89	86	87	96	100
Износ основных фондов производства	86	89	64	74	70	77
Слабость механизма дотирования, субсидирования, бюджетной поддержки	62	72	57	70	67	72
Высокие налоги и обязательные платежи	41	50	43	39	40	49

В предшествующих исследованиях и аналитических материалах ВНКЦ по оценке функционирования агропромышленного комплекса области постоянно отмечалось, что различные сельские уклады располагают неодинаковыми возможностями для роста. Указывалось, что в области имеются серьезные трудности в становлении фермерских хозяйств, ограничен потенциал личных подсобных сельских хозяйств населения. Практика последних лет подтвердила эти выводы.

Как видно из данных *таблицы 3.10*, фермерские хозяйства хотя и увеличивают производство, но пока дают чуть больше одного процента продукции. В хозяйствах населения в силу расширения негативных демографических и социальных факторов прослеживается четкая тенденция сокращения производства. В то же время

Таблица 3.10. Динамика и структура сельскохозяйственной продукции, производимой в Вологодской области

Хозяйственные уклады	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
<i>Индексы физического объема сельхозпродукции, в % к предыдущему году</i>						
Все категории хозяйств	104,0	96,6	97,7	91,6	104,0	93,4
В том числе						
- сельхозорганизации	109,2	96,8	103,3	99,8	100,2	109,0
- фермерские (крестьянские) хозяйства	111,7	130,9	109,8	109,5	114,3	201,0
- хозяйства населения	99,1	95,9	92,6	82,7	109	79,0
<i>Структура продукции сельского хозяйства, в % к итогу</i>						
Все категории хозяйств	100	100	100	100	100	x
В том числе						
- сельхозорганизации	51,1	47,6	50,3	57,9	54,9	x
- фермерские (крестьянские) хозяйства	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	x
- хозяйства населения	48,2	51,5	48,7	41,0	43,9	x

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. — Вологда, 2006. — С. 177.

в сельхозорганизациях объемы производства более устойчивы, их удельный вес в агросекторе региона повышается. Поэтому использование резервов роста продукции в коллективном укладе имеет решающее значение для ускорения темпов развития аграрного сектора экономики региона.

Однако для использования этих резервов большинство сельхозпредприятий пока не располагают прочным фундаментом, прежде всего в отношении материально-технической базы.

В сельскохозяйственных предприятиях области продолжается сокращение парка тракторов, комбайнов, других сельскохозяйственных машин (табл. 3.11). Списание тракторов вследствие их полного износа составляет 7% их численности на начало года, а приобретение — только 1,7%. По зерноуборочным комбайнам эти показатели равны соответственно 10 и 4%, по доильным установкам — 8 и 3%.

Таблица 3.11. Парк основных видов техники в сельхозорганизациях Вологодской области (на конец года; штук)

Вид техники	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Тракторы	10 417	9 686	9 218	8 340	7 266	6 722	64
Плуги	2 449	2 225	2 167	2 060	1 754	1 673	68
Культиваторы	1 419	1 277	1 244	1 196	1 051	1 015	72
Комбайны зерноуборочные	1 458	1 361	1 321	1 194	1 037	937	64
Комбайны кормоуборочные	886	906	892	844	762	729	82

Источник: Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. справочник / Вологдастат. — Вологда, 2006. — С. 28.

Из-за недостатка финансовых ресурсов для обновления и укрепления производственной базы агросектора области общая степень износа его основных фондов на конец 2006 года достигла 42%. Этот

один из самых высоких по сравнению с другими видами экономической деятельности в регионе показателей составляет 5,5 млрд. рублей учетной стоимости основных производственных фондов отрасли²⁷. И хотя в последние годы объемы инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий возросли (табл. 3.12), они остаются недостаточными даже для восполнения выбытия основных фондов.

Таблица 3.12. Объемы и динамика инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных предприятий Вологодской области

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Общий объем инвестиций в основной капитал сельхозпредприятий в текущих ценах, млн. руб.	593,4	763,2	808,4	854,4	1 090,8
Инвестиции к уровню 2000 г. в сопоставимой оценке, %	101	101	101	106	116

В целом объем инвестиций в агропромышленный комплекс области в 2005 году был равен в сопоставимой оценке только 15% от уровня 1990 года²⁸. При этом резко снизилось участие в инвестиционном процессе бюджетных ресурсов. Сократились собственные источники инвестиций сельхозпредприятий. Доля амортизационных отчислений в капиталовложениях сельхозпредприятий уменьшилась до одной трети.

Возможности увеличения инвестиций зависят ныне в первую очередь от доходности сельхозпредприятий. Между тем она весьма далека от желаемого уровня. В таблице 3.13 приводятся данные о рентабельности реализованной продукции животноводства, являющегося основной товарной отраслью сельского хозяйства области.

Таблица 3.13. 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.
Молоко	23,2	31,5	16,8	19,2	17,6	20,0
Мясо крупного рогатого скота (в живой массе)	-30,6	-20,8	-22,5	-34,6	-34,2	-28,7
Мясо свиней (в живой массе)	-11,1	15,5	10,9	-5,5	1,5	9,4
Мясо птицы (в живой массе)	-23,3	-13,4	-20,4	-12,2	-7,9	9,5
Яйцо (за 1000 штук)	-9,5	25,8	28,2	19,4	15,7	26,7

* Со знаком «-».

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

Как видно из данных таблицы, без учета субсидий только выручка от реализации молока и яиц существенно перекрывает затраты. Реализация же крупного рогатого скота ежегодно дает выручку

²⁷ Статистический ежегодник Вологодской области. 2005: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 137.

²⁸ Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. справочник / Вологдастат. – Вологда, 2003, 2006. – С. 20.

на 25 – 30% меньше, чем объем затрат на выращивание и откорм. В 2005 году несколько повысилась рентабельность реализации свиней и птицы, но эта продукция производится на промышленной основе, и рентабельность ее нельзя считать достаточной.

Таким образом, финансовые результаты деятельности сельхозпредприятий области в целом весьма далеки от уровня, требуемого для организации расширенного воспроизводства. А во многих хозяйствах недостает источников даже для простого воспроизводства, о чем убедительно говорят данные *таблицы 3.14*.

Таблица 3.14. Финансовые результаты деятельности сельскохозяйственных организаций Вологодской области

2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
<i>Число сельхозорганизаций на конец года, ед.</i>					
401	412	400	351	330	321
<i>Число прибыльных сельхозорганизаций, ед.</i>					
240	239	210	190	225	231
<i>их прибыль до налогообложения, млн. руб.</i>					
617,7	728,2	504,5	354,7	574,9	801,1
<i>Число убыточных организаций, ед.</i>					
161	173	190	161	105	100
<i>их убыток до налогообложения, млн. руб.</i>					
120,4	122,3	144,8	180,8	186,5	126,9
<i>Балансовая прибыль от всей хозяйственной деятельности, млн. руб.</i>					
497,2	606,6	359,7	173,9	388,4	674,2
<i>Рентабельность всей хозяйственной деятельности, без учета субсидий, %</i>					
15,9	15,8	8,0	3,3	6,3	11,0
<i>Рентабельность реализованной продукции с учетом компенсаций и дотаций из бюджета, %</i>					
20,4	20,9	13,4	7,2	7,6	16,2

Источник: Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. справочник / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 85.

Одной из главных причин сложного финансового состояния сельхозпредприятий является рост их расходов на промышленные материалы и услуги. Общая сумма производственных затрат сельхозпредприятий региона увеличилась с 3,8 млрд. рублей в 2000 г. до 7,7 млрд. рублей в 2005 году. При этом удельный вес материальных затрат в общих расходах на производство достиг 73%. За 2001 – 2005 гг. расходы хозяйств на покупку топлива выросли в 2,3 раза, электроэнергии – в 3,2 раза²⁹.

В таблице 3.14 рентабельность показана как отношение суммы прибыли к сумме затрат. Если же соотнести полученную в 2005 году прибыль к стоимости основных и оборотных фондов сельхозпредприятий, то рентабельность составит всего 3%. Однако надо иметь в виду,

²⁹ Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. справочник / Вологдастат. – Вологда, 2003, 2006. – С. 86-88.

что сам по себе размер рентабельности ныне искажает реальное состояние эффективности хозяйствования. Это связано прежде всего с тем, что оплата труда на селе занижена по сравнению с другими отраслями экономики.

Как видно из данных *таблицы 3.15*, заработная плата в сельском хозяйстве меньше средней по экономике области более чем на треть, а по отношению к зарплате в промышленных производствах – в два раза. По результатам выборочного обследования, в 2005 г. удельный вес работников сельхозорганизаций с заработной платой менее прожиточного минимума составлял 28,5%. Зарплату ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству, имели 62% работников³⁰.

Таблица 3.15. Уровень среднемесячной номинальной заработной платы работников Вологодской области

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
В среднем по всем видам экономической деятельности, руб.	2 562	3 511	4 497	5 498	6 971	8 828
В том числе						
Промышленные производства	3 420	4 636	5 942	7 237	8 953	11 420
Сельское хозяйство	1 595	2 334	2 948	3 593	4 488	5 599
Зарплата в сельском хозяйстве, %:						
– к средней зарплате по области	62	66	66	65	64	63
– к зарплате в промышленности	47	50	50	50	50	49

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2005: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 84.

Если бы уровень оплаты труда в сельхозпредприятиях составлял хотя бы 90% от среднего по экономике региона (что было до реформ), то их производственные затраты выросли бы почти в 1,5 раза и они в подавляющем большинстве оказались бы глубоко убыточными.

Следует отметить и то, что получаемые доходы предприятия вынуждены направлять на погашение накопившихся долгов по обязательствам и взятым кредитам. Сумма этих долгов на начало 2006 года, несмотря на проведенную реструктуризацию задолженности, достигла 6,1 млрд. рублей, что составляет 70% годовой выручки предприятий. При этом более 500 млн. рублей являются просроченной задолженностью³¹.

В сложившихся условиях обостряется вопрос о бюджетной поддержке сельского хозяйства. Ее размеры до последнего времени не имели устойчивости, а в абсолютном измерении не могли существенно поправить финансовое состояние большинства хозяйств. Подтверждением этого служат данные *таблицы 3.16*.

³⁰ Статистический ежегодник Вологодской области. 2005: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 88.

³¹ Там же. – С. 268.

Таблица 3.16. Бюджетное финансирование агропромышленного комплекса
Вологодской области

Показатели	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Средства федерального бюджета, млн. руб.	103,6	177,2	234,1	247,9	270,0
Средства консолидированного бюджета области, млн. руб.	507,1	450,8	618,9	725,5	1 015,6
То же, в % к расходам консолидированного бюджета области	4,4	3,5	3,7	3,4	3,6
Общая сумма бюджетных ассигнований в АПК области, млн. руб.	610,7	625,0	853,0	970,4	1 286,0
В % к валовому региональному продукту, созданному в АПК	10,2	9,7	12,9	14,9	14,9

Источник: Ежегодник Вологодской области: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 17, 126, 252; Материалы к расширенному заседанию коллегии департамента финансов Вологодской области (30 марта 2007 г.). – Вологда, 2007. – С. 7.

Данные таблицы показывают, что бюджетные вложения в сельское хозяйство области в настоящее время не достигают 15% по отношению к той части ВРП, которая производится в АПК, а в развитых странах Западной Европы этот показатель находится на уровне 65%³².

О возможности повышения эффективности бюджетной поддержки свидетельствует накопленный в области опыт реализации (в 2001 – 2005 гг.) программы оздоровления экономики неплатежеспособных хозяйств. В ней активно использовалась поддержка областного бюджета в сочетании с мерами совершенствования внутривладельческих отношений и кадровой работы. Программой было первоначально охвачено 59, а затем 89 крупнотоварных сельскохозяйственных предприятий. В первой группе уже через три года объем реализации продукции вырос в полтора раза, подавляющая часть предприятий ликвидировала угрозу банкротства, стала получать прибыль. Положительные результаты были получены и в хозяйствах, включенных в программу позднее. 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 раз³³.

Но бюджетные вложения не единственная панацея для ускорения развития аграрного производства. Практика развитых в аграрном отношении стран характеризуется и тем, что важнейшей составляющей инвестиционных источников служат кредиты банков. Во-первых, 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. Во-вторых, зарубежные сельхозтоваропроизводители покупают дорогостоящую технику, как правило, по лизинговому кредиту. При этом в первый год эксплуатации оборудования они освобождаются от уплаты кредита, а в случае

³² Назаренко В.Н. Формы и направления государственной поддержки сельского хозяйства на Западе // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – №3. – С. 13.

³³ Данные д.э.н., проф. П.М. Советова.

приобретения новой, более совершенной, техники получают еще и субсидии³⁴. В сельском же хозяйстве России, в том числе и Вологодской области, кредитные источники еще не играют должной роли в обеспечении расширенного воспроизводства.

Определенный шаг в активизации кредитных отношений делается в ходе реализации национального проекта «Развитие АПК». Как известно, по этому проекту реализуется три направления: 1) ускоренное развитие животноводства, 2) развитие и поддержка малых форм аграрного бизнеса и 3) привлечение молодых кадров на село. В Вологодской области в 2006 году 84 предприятия получили средства для развития животноводства в сумме 366 млн. руб. Кроме того, 70 фермерам и хозяйствам было выдано «Россельхозбанком» кредитов на сумму 37,6 млн. руб. и «Сбербанком России» – 3,6 млн. руб., 655 личных подсобных хозяйств получили в «Россельхозбанке» 74 млн. руб. кредитных ресурсов. Однако по отношению к общей численности хозяйствующих субъектов происшедшее продвижение в использовании кредитов нельзя переоценивать. Три четверти сельхозпредприятий в силу неудовлетворительного текущего финансового положения пока не способны брать долгосрочные банковские кредиты. Доля фермерских хозяйств, взявших банковские кредиты по условиям нацпроекта, составляет пока 5%. А среди личных подсобных хозяйств, которых в области насчитывается более 140 тысяч, доля получивших кредиты равна лишь 0,5%. В среднем сумма кредита на 1 подворье выражается в 112 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.

Уровень сельскохозяйственного производства становится все более зависимым от рентных условий, связанных с местоположением хозяйств, степенью экономического и социального развития территорий.

В таблице 3.17 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.

Судя по данным, приведенным в таблице, пригородные районы (первый тип) в расчете на 100 га сельхозугодий имеют в сравнении с периферийными сельскими районами (IV тип) фондооснащенность почти в 4 раза выше и трудообеспеченность – в 2,5 раза выше.

³⁴ Кулик Г.В. Почему нужно приоритетно развивать российское село // АПК: экономика и управление. – 2006. – №5. – С. 4.

Таблица 3.17. Уровень интенсивности и эффективности сельскохозяйственного производства по типам местоположения районов Вологодской области

Типы районов по местоположению	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. Пригородные районы (5)	134,0	6,0	1 476	109	246,2
II. Территории, примыкающие к пригородным районам (6)	44	3,2	340	77	101,4
III. Периферийные районы с городскими поселениями (8)	42	2,7	203	48	74,5
IV. Периферийные районы без городских поселений (7)	36	2,4	154	43	65,0

Источник: Костяев А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования // Экономист. – 2006. – №9. – С. 27.

Производительность капитала в пригородных районах больше в 2,5 раза, труда – в 3,8 раза, а земли – в 10 раз. В настоящее время, располагая 35% сельхозземель, хозяйства пригородной зоны – Вологодского, Череповецкого, Грязовецкого, Шекснинского, Сокольского районов – производят 75% областного объема продукции. А хозяйства 21 района, которые располагают двумя третями сельхозугодий, – только 25%.

Отсюда возникает эффект «обратной волны»: хозяйства с низкой обеспеченностью фондами и трудовыми ресурсами все больше утрачивают конкурентоспособность, становятся малопривлекательными для инвестиций, снижают общую эффективность аграрного сектора экономики региона. Поэтому важнейшая перспективная задача состоит в подъеме уровня развития сельского хозяйства в отдаленных районах области. При этом речь идет не только о производственной базе, но и об ускоренном развитии экономической и социальной инфраструктуры сельских территорий.

Условия жизни сельских жителей области остаются непривлекательными. Благоустройство жилищного фонда значительно отстает от городского. Заметных подвижек в этом направлении в последние годы не происходит.

Как видно из данных *таблицы 3.18*, большая часть жилья на селе не имеет элементарных коммунальных удобств: водопровода, канализации, центрального отопления, горячего водоснабжения.

Таблица 3.18. Благоустройство жилищного фонда в Вологодской области
(в % к жилой площади)

Вид благоустройства		2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Оборудовано водопроводом	Город	87	87	87	87	87
	Село	26	27	27	27	29
Оборудовано канализацией	Город	85	85	85	85	85
	Село	18	19	19	19	21
Оборудовано центральным отоплением	Город	85	85	85	85	83
	Село	19	19	19	19	19
Оборудовано горячим водоснабжением	Город	79	79	79	79	80
	Село	12	13	13	13	14
Оборудовано газом	Город	90	90	90	90	90
	Село	68	69	68	68	68

Источник: Статистический ежегодник Вологодской области. 2005: Стат. сб. / Вологдастат. — Вологда, 2006. — С. 95.

За годы рыночных реформ резко снизилось строительство и ввод объектов социального и культурно-бытового назначения, идет сокращение числа учреждений социальной сферы, все больше ограничивается доступ селян к основным социальным услугам – образованию и здравоохранению. Не соответствует растущим потребностям качество существующей дорожной сети, что приводит к трудностям с реализацией 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 долгосрочной стратегии развития агропромышленного комплекса на федеральном уровне.**

Высшие органы власти и управления проводят краткосрочную политику, ориентированную на конъюнктурные потребности собственника в АПК, не определились с долгосрочными перспективами. Реализуемый национальный проект «Развитие АПК» рассчитан пока на два года. Хотя, прямо скажем, здесь вызывает сомнение и то, что в качестве второго основного направления в проекте выбран сектор малых форм хозяйствования, на поддержку которого предусмотрено средств даже несколько больше, чем на ускоренное развитие животноводства. Конечно, поддержка малых форм нужна. Но означает ли такое выделение приоритетов стратегическое направление в развитии АПК России или оно выражает задачу тактического характера, диктуемую отсутствием средств в размерах, необходимых для восстановления предприятий коллективного сектора сельского хозяйства? И 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»³⁵.

Значительные возможности для формирования полноценной аграрной политики и целей развития отечественной аграрной экономики открывает принятый Государственной Думой и подписанный Президентом РФ 29 декабря 2006 года Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства». Им предусмотрена разработка и утверждение государственной программы. В ней должны быть сформулированы приоритетные цели развития АПК на пять лет, конкретные задачи, реализация которых осуществляется с помощью соответствующих подпрограмм. Для каждой подпрограммы намечено прописывать индикаторы достижения целей, механизмы государственного воздействия, объемы финансирования (за счет федерального бюджета) на все годы действия программы. Еще одним важным моментом принятого закона является окончательное утверждение положения о социальном развитии села, рассматриваемом как составная часть аграрной политики. Несомненно то, что содержание госпрограммы и подпрограмм ставит перед региональными органами власти и управления новые напряженные задачи.

За реализацию государственной программы несет ответственность по этому закону Минсельхоз РФ, который должен ежегодно отчитываться перед обществом не о развитии АПК вообще, как это сложилось в текущей практике, а о реализации конкретных подпрограмм государственной программы, то есть за результативность своей деятельности. Законом предусмотрены подготовка ежегодного Национального доклада Минсельхоза и его публичное распространение. Более того, за год до конца реализации госпрограммы из представителей агропродовольственного сектора, независимых аналитиков и государственных чиновников создается экспертная комиссия. Она оценивает результативность реализации госпрограммы, выявляет, насколько эффективны запланированные механизмы, в какой мере их необходимо скорректировать. При выработке решений в сфере агропродовольственной политики правительство по данному закону обязано (!) привлекать союзы и ассоциации производителей, которых затрагивают эти решения. В совокупности описанные меры могут сделать весь процесс формирования и реализации аграрной политики в стране более прозрачным, демократичным и довольно устойчивым во времени.

³⁵ Панкова К. Сельское хозяйство в контексте национальных проектов // АПК: экономика и управление. – 2006. – №7. – С. 13.

Не пытайтесь предвосхитить содержание разрабатываемой государственной программы, вместе с тем полагаем возможным высказать некоторые наши соображения по проблемам содержания аграрной политики на перспективу.

Согласно оптимистическому варианту, разработанному институтами Россельхозакадемии, при благоприятных экономических условиях возможно к 2020 – 2025 гг. увеличить производство сельхозпродукции в сравнении с современным уровнем более чем вдвое. При этом ежегодный прирост должен составлять не менее 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 животноводства, не будет достигнуто³⁶. Следовательно, нужно осуществить такой вариант, при котором роль АПК и сельского хозяйства будет возрастать, что соответствует не только обеспечению здоровым и достаточным питанием российского населения, но и продовольственной безопасности страны.

Ключевые направления работы по достижению этой цели, на наш взгляд, должны охватывать решение следующих основных задач.

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

Проблему потребности сельского хозяйства в бюджетной поддержке следует рассматривать с перспективой минимум на 10 лет. «Исходной точкой при этом, – как справедливо 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»³⁷.

Для этого *Б. Пошкус* полагает целесообразным осуществлять бюджетную поддержку отрасли, учитывая опыт стран Европейского союза, по четырем группам. К первой группе относятся прямые бюджетные выплаты сельскохозяйственным производителям, а также дифференцированные выплаты за посевные площади сельхозкультур и поголовье скота, за качество продукции и другие, непосредственно стимулирующие производственную деятельность. Вторую группу должна составлять бюджетная поддержка инвестиционных

³⁶ Ушачев И.Г. Устойчивое развитие агропродовольственного сектора: основные направления и проблемы // АПК: экономика и управление. – 2006. – №4. – С. 10.

³⁷ Пошкус Б. Бюджетная поддержка сельского хозяйства // АПК: экономика и управление. – 2006. – №2. – С. 7.

проектов, охватывающих строительство, приобретение техники и оборудования, мелиорацию земель и строительство дорог. Третья группа – это бюджетная поддержка развития сельских территорий, причем речь идет прежде всего о сельских поселениях, находящихся в худших природно-экономических условиях. Сюда войдут средства, выделяемые на строительство объектов социально-бытовой инфраструктуры, меры, способствующие улучшению демографического положения на селе. К четвертой группе относятся общие услуги, оказываемые сельскому хозяйству: это финансирование расходов на сельскохозяйственную науку и образование; защиту растений и скота; племенную работу и семеноводство; ветеринарию; информационное и консультационное обслуживание.

В качестве исходных ориентиров при определении параметров бюджетного финансирования, как считают большинство отечественных экономистов, следует принять показатели доли сельского хозяйства в валовом внутреннем продукте и в основных фондах, а также доли сельского населения в общей его численности. Среднее значение этих показателей в России составляет в настоящее время 6,7%. Однако в реально существующей обстановке, по нашему мнению, будет социально, экономически и политически справедливо, если на бюджетную поддержку сельского хозяйства выделять 3 – 3,5% валового внутреннего продукта страны. Это составит 430 – 450 млрд. рублей, или примерно 63 – 70% ВВП сельского хозяйства. Именно такая доля отраслевого ВВП принята при определении бюджетной поддержки села в развитых странах мира. На 1 гектар сельхозугодий тогда приходилось бы 2 тыс. рублей бюджетных ассигнований, т.е. в 3,5 раза больше, чем в настоящее время. Без такой поддержки страну ждет потеря продовольственной безопасности, полный проигрыш в конкурентной борьбе на мировом продовольственном рынке.

Вторая основная задача – это 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 является субсидирование ставок по кредитам, предоставляемым сельскохозяйственным производителям в кредитных организациях за счет средств федерального бюджета. Такой подход взят по направлениям, реализуемым в национальном проекте «Развитие АПК», и он, несомненно, сыграет положительную роль. В этом, в частности, убеждает нас процесс непрерывного нарастания запросов на кредиты в рамках предоставляемых хозяйствами бизнес-планов и социальных проектов.

Третья основная задача – это устойчивое повышение доходности сельского хозяйства.

О сложности этой задачи свидетельствует тот факт, что, например, в Вологодской области прибыль в среднем на одно рентабельное сельхозпредприятие в 2005 году составила лишь 1,5 млн. руб. С такими средствами весьма трудно рассчитывать на твердую гарантию получения субсидированной ставки по кредитам, на организацию полноценного страхования, на расширение лизинговых операций. А что касается нерентабельных хозяйств, то проблемы здесь многократно сложнее: в 2005 году в среднем на одно нерентабельное предприятие области было получено 1,2 млн. рублей убытков, а удельный вес убыточных сельхозпредприятий составил 33% их общей численности³⁸.

Основные пути повышения доходов, 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;
- демополизацию рынка, суть которой состоит не столько в развитии местных рынков, сколько крупных оптовых распределительных сетей. Нельзя признать нормальным, что в оптовой торговле все большее влияние приобретают зарубежные компании, продвигающие свою продукцию на российский рынок продовольствия.

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

³⁸ Сельское хозяйство Вологодской области: Стат. справочник / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 85.

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.

Так, среди занятого сельского населения Вологодской области профессиональное образование имеют только 52% работников, высшее – 12%. Сельская молодежь – основной резерв пополнения кадрового потенциала деревни – характеризуется уровнем профессионального образования, равным 42%, и долей специалистов с высшим образованием, составляющей всего 8%³⁹.

Для кардинального изменения ситуации в сфере формирования социальной базы и развития трудового потенциала сельского хозяйства региона необходимо:

⇒ обеспечить правовую основу комплексного социо-эколого-экономического развития села, для чего принять на федеральном и региональных уровнях законы, в которых должны быть определены основные социальные параметры и обозначена ответственность за их обеспечение, предусмотрено более широкое использование для этого механизмов частного и государственного партнерства;

⇒ подготовить и законодательно утвердить региональные стандарты обеспеченности сельского населения общественными услугами, что позволит обоснованно составлять и финансировать программы сельского развития;

⇒ разработать стратегию борьбы с сельской бедностью, позволяющую развязать узлы, продуцирующие появление этой язвы общественной жизни.

В решении этих приоритетных задач – ключ для использования больших возможностей роста, которые имеются в АПК.

Эти возможности убедительно демонстрируют передовые сельхозпредприятия, лучшие фермерские и личные подсобные хозяйства Вологодской области. Назовем лишь некоторые из них: это племзаводы «Родина» и «Красная Звезда» в Вологодском районе, племзавод «Заря», колхозы «Аврора» и им. 50-летия СССР в Грязовецком районе. В этих предприятиях получают урожайность зерновых культур по 30 и более центнеров с гектара, надаивают по 6 – 7 тыс. кг молока от коровы при дойном стаде по 1,5 тыс. и более голов, добиваются килограммовых привесов от каждой головы скота в сутки при выращивании и откорме. Важнейшими факторами их высокоэффективной работы являются прочная материально-техническая база, постоянное

³⁹ О ситуации на рынке труда Вологодской области: Информационная записка / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 8.

внедрение инновационных технологий, наличие высококвалифицированных специалистов, механизаторов и животноводов, высокий уровень рыночного менеджмента.

В конкретном подходе наращивание объемов продукции аграрного сектора области связано прежде всего с активизацией усилий по повышению плодородия почв и уровня агротехники. Использование высококачественных семян, увеличение применения удобрений, строгое соблюдение агротехнических требований могут поднять уже в самые ближайшие годы средний уровень урожайности в регионе: по зерновым культурам – до 20 – 25 ц, льну-долгунцу – до 6-7 ц волокна, кормовым культурам – до 20 – 25 ц кормовых единиц с гектара. Биологический потенциал разводимого в области крупного рогатого скота при улучшении его кормления и содержания позволяет в ближайшей перспективе достичь в целом по области средних надоев молока от каждой коровы по 5000 кг и более, получать на маточную голову до 300 кг массы крупного рогатого скота и до 2,5 т массы свиней.

На достижение этих рубежей нацелены утвержденные правительством области «Основные направления развития агропромышленного комплекса Вологодской области на период 2006 – 2010 гг.», областная программа «Развитие молочного животноводства Вологодской области на период 2006 – 2008 гг.» и ряд других перспективных мероприятий органов региональной власти. Заметим, что проведенные в ВНКЦ расчеты позволяют утверждать, что в аграрном секторе области имеются реальные возможности к 2010 году увеличить по всем категориям хозяйств объем продукции земледелия и животноводства на 18 – 20% в сравнении с современным уровнем. Не меньшие возможности имеются и в других регионах Северо-Запада страны.

И завершая представление актуальных проблем развития агропродовольственного комплекса и путей их решения, скажем:

1. Решение этих проблем требует разработки 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 счет их обеспечивается существенный рост производительности труда, общей доходности и эффективности сельскохозяйственного производства. Одновременно надо развивать поддержку 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 технической базы, повышения доходов, совершенствования внутрихозяйственных экономических отношений, усиления социального развития села.

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

3.3. Актуальные вопросы становления 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 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»⁴⁰. Возрастание влияния науки и технологии на экономическое развитие в явном виде проявилось уже 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.⁴¹

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, к концу двадцатого века объем продаж наукоемкой продукции на мировом рынке достиг одного триллиона долларов и продолжает интенсивно расти. При этом прогнозируется, что в ближайшие десять лет его емкость достигнет 3,5 – 4 трлн. долл.⁴²

⁴⁰ Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия – 2050: стратегия инновационного прорыва. – М.: Экономика, 2005. – С. 13.

⁴¹ Иванов В.В. Инновационное развитие локальных территорий. – М.: Абелия, 2005. – С. 4.

⁴² Иванов В.В. Национальные инновационные системы: теория и практика формирования. – М., 2004. – С. 4.

анные факты объясняют, почему большинство стран мира, прежде всего западных, прилагают максимум усилий для укрепления своего научно-технического потенциала⁴³, участия в международном технологическом обмене, ускорения темпов научно-технического развития, расширения инвестиций в наукоемкие технологии (см. табл. 1.6).

В результате около 60% производства и торговли гражданской наукоемкой продукцией приходится на страны «Большой семерки». При этом доля США составляет 36% (см. рис. 1.4).

Уровень инновационной активности предприятий в Германии в 2002 г. находился на уровне 65,8%, в Финляндии – 48,6%⁴⁴. Тогда как в России данный показатель традиционно не превышает 10%. Число патентных заявок на изобретения в расчете на 100 тыс. чел. населения в том же году в США составляло 132 ед., Германии – 377, Финляндии – 4839, а в России в 2005 г. – 21 ед. Кроме того, индекс ее конкурентоспособного роста на фоне максимально благоприятной ситуации на внешних рынках и в финансовой сфере продолжает снижаться (см. табл. 1.5).

Причины сложившейся 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»⁴⁵. 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 практических знаний»⁴⁶. *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

⁴³ Например, в США Конгресс законодательно возлагает на федеральное правительство особую функцию широкомасштабного финансирования науки и техники не только для военных целей, но и сугубо для 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 их дальнейшей реализации. Невыполнение договоров на поставку товаров, услуг и НИОКР наказывается в административном или уголовном порядке (по материалам: Чулкинов С. Оборонно-промышленный комплекс: меры модернизации // Экономист. – 2006. – №10. – С. 20-21).

⁴⁴ Россия и страны мира. 2006: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 310-313.

⁴⁵ Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – С. 416.

⁴⁶ Наука и высокие технологии России на рубеже третьего тысячелетия (социально-экономические аспекты развития) / Руководители авт. колл. В.Л. Макаров, А.Е. Варшавский. – М.: Наука, 2001. – С. 10.

потенциала нации. Более того, в стране резко сократился научно-технический потенциал и объем выпускаемой наукоемкой продукции»⁴⁷. 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 сфере⁴⁸.

Исследования, выполненные российскими учеными А.Г. Поршневым, Б.Н. Кузыком, В.Л. Макаровым, С.Ю. Глазьевым⁴⁹ и другими, позволяют заключить, что для преодоления негативных тенденций и перехода России 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, создание которой должно являться важнейшей стратегической задачей органов власти и управления в России на среднесрочную перспективу.

Надо подчеркнуть, что понимание отмеченных проблем и намерения властей их решать в последние годы демонстрируется постоянно. Президент РФ *В.В. Путин* на заседании президиума Госсовета 19 февраля 2007 г. 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»⁵⁰.

Однако реальные позитивные изменения в научно-технической сфере страны происходят крайне медленно. Более того, продолжает

⁴⁷ Иванов В.В. Национальные инновационные системы: теория и практика формирования. – М., 2004. – С. 5.

⁴⁸ Иванова Н.И. Идем на сближение? // Поиск. – 2007. – №10. – С. 5.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О мерах поддержки развития промышленности в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/02/118770.shtml#>.

сокращаться численность персонала, занятого исследованиями и разработками, неполностью выполняются обязательства по финансированию научных исследований⁵¹.

В этих условиях, на наш взгляд, стоит обратить внимание на тот факт, что успешность встраивания государства в процессы глобализации во многом зависит от устойчивости его внутренней организации, включая способность страны в целом и ее отдельных регионов быстро и адекватно реагировать на изменения рыночной конъюнктуры. Это касается не столько способности территорий создавать новые технологические решения, сколько умения управлять экономикой, гибко изменяя ее параметры в направлении поддержания инновационной среды. Таким образом, **в ситуации несформировавшейся национальной инновационной системы именно региональная среда и создаваемые на этом уровне региональные инновационные системы в значительной мере могут определять конкурентоспособность национального бизнеса на мировом рынке.** Примеров того, когда именно 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, Пушино, Черноголовка, Новосибирский академгородок в России и многие другие⁵².

Стартовые условия социально-экономического развития отдельных регионов и цели, с которыми в них создаются инновационные системы, различны. В России наряду с перечисленными выше признанными лидерами инновационного развития имеется большое количество субъектов, где инновации еще только начинают входить в сферу экономических и политических интересов элит. Данные обстоятельства открывают для Вологодской области 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 реализо-

⁵¹ 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. запланировано – 2,18%, фактически – 1,76%; в 2004 г. план – 2,21%, факт – 1,76%; в 2005 г. план – 2,35%, факт – 2,19% (фактические данные приведены из Российского статистического ежегодника. 2006: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 596). Аналогичные тенденции наблюдаются в 2006 – 2007 гг. (<http://www.roskazna.ru>). Они же просматриваются в основных характеристиках федерального бюджета на 2008 – 2010 годы (<http://www1.minfin.ru>).

⁵² Иванов В.В. Инновационное развитие локальных территорий. – М.: Абелия, 2005. – С. 60.

вать открывающиеся возможности регион сможет только в том случае, если создаст на своей территории мощную современную региональную инновационную систему (РИС), способную на равных конкурировать с подобными системами, активно создаваемыми в других регионах страны. Решить указанную проблему в Вологодской области, где уровень развития и использования научно-технического потенциала традиционно незначителен, чрезвычайно сложно. Так, среди проблем, которые призвана разрешить РИС Вологодской области, особо следует выделить кадровые и финансовые.

По числу ученых регионы СЗФО можно условно разделить на три группы:

1. Город Санкт-Петербург и непосредственно связанная с ним Ленинградская область, на территории которых трудятся почти 90% занятых исследованиями и разработками. Сосредоточенный здесь потенциал имеет важное значение в процессе перехода экономики России на инновационный путь развития.

2. Республика Карелия, Мурманская область и Республика Коми. В данных регионах находятся относительно развитые центры Российской академии наук с большими возможностями для решения проблем модернизации производства⁵³.

3. Архангельская, Вологодская, Новгородская, Псковская, Калининградская области. Для них характерна сравнительно небольшая обеспеченность персоналом, занятым исследованиями и разработками (табл. 3.19).

Как видно из данных таблицы, во всех рассматриваемых регионах не наблюдается устойчивой тенденции к увеличению численности ученых. Более того, в целом численность персонала, занятого исследованиями и разработками, уменьшилась в округе за шесть лет на 10,3% (12 тыс. чел.). Учитывая, что подготовка квалифицированного специалиста в научно-технической сфере занимает десятилетия, можно говорить о продолжающемся разрушении научно-технического потенциала в большинстве анализируемых субъектов СЗФО.

Вологодская область по исследуемому показателю занимает одно из последних мест в выборке. Ее основной научно-технический потенциал сосредоточен в Вологодском научно-координационном центре ЦЭМИ РАН (общая численность сотрудников – 100 чел.⁵⁴), Северо-Западном НИИ молочного и лугопастбищного хозяйства (порядка 60 чел.), нескольких ведущих высших учебных заведениях

⁵³ Региональная стратегия экономического роста – 2015. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – С. 47.

⁵⁴ Для сравнения: численность Кольского научного центра РАН составляет 2000 чел., Коми научного центра РАН – 1100 чел., Карельского научного центра РАН – 800 чел. (по материалам: Региональная стратегия экономического роста – 2015. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – С. 47).

Таблица 3.19. Численность персонала, занятого исследованиями и разработками

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Темп роста, % 2005 г. к 2000 г.
<i>Численность персонала, тыс. чел.</i>							
г. Санкт-Петербург	98,371	96,734	94,352	92,715	90,011	87,861	89,3
Ленинградская обл.	6,246	6,384	6,129	6,596	6,446	6,388	102,3
Мурманская обл.	2,765	2,815	2,72	2,604	2,536	2,345	84,8
Республика Коми	2,17	2,145	2,303	2,103	2,297	2,047	94,3
Республика Карелия	1,307	1,171	1,266	1,205	1,14	0,935	71,5
Калининградская обл.	2,533	2,415	2,368	2,15	2,086	2,075	81,9
Архангельская обл.	1,316	1,546	1,46	1,41	1,527	1,496	113,7
Новгородская обл.	1,253	1,086	1,093	1,149	0,969	0,861	68,7
Вологодская обл.	0,424	0,415	0,423	0,451	0,563	0,464	109,4
Псковская обл.	0,427	0,306	0,364	0,355	0,353	0,280	65,6
СЗФО	116,812	115,017	112,478	110,738	107,928	104,752	89,7
Россия	887,729	885,568	870,878	858,478	839,338	813,207	91,6
<i>В расчете на 10000 человек экономически активного населения, чел.</i>							
г. Санкт-Петербург	407	397	377	368	353	342	84,0
Ленинградская обл.	73	73	73	76	72	71	97,3
Мурманская обл.	47	49	47	50	50	45	95,7
Республика Коми	36	36	39	38	43	37	102,8
Республика Карелия	33	30	32	32	30	25	75,8
Калининградская обл.	52	54	48	43	42	40	76,9
Новгородская обл.	34	29	31	32	28	25	73,5
Архангельская обл.	17	20	19	20	22	21	123,5
Псковская обл.	11	8	10	10	10	8	72,7
Вологодская обл.	6	6	6	7	9	7	116,7
СЗФО	156	154	149	149	146	139	89,1
Россия	124	125	121	118	114	111	89,5

Источники: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 772; Регионы Северо-Западного федерального округа. Социально-экономические показатели: Стат. сб. – Вологда, 2006. – С. 131; Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 590.

(Вологодский государственный педагогический университет, Вологодский государственный технический университет, Вологодская молочнохозяйственная академия им. Н.В. Верещагина, Череповецкий государственный технический университет), в которых работает более 1725 человек, из них 119 человек – доктора и 888 – кандидаты наук⁵⁵.

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 поставлена и на федеральном уровне. На встрече с руководством правительства и парламента в 2005 г. Президент РФ *В.В. Путин* сказал, что «... в течение 2006 – 2008 гг. ежемесячная заработная плата квали-

⁵⁵ Государственные высшие профессионально-образовательные учреждения Вологодской области на начало 2006/2007 учебного года: Стат. таблицы / Вологдастат. – Вологда, 2006. – С. 54.

фицированных 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»⁵⁶.

Затронутая тема тесно связана с другим важнейшим вопросом развития регионального научно-технического потенциала – финансированием научных исследований. Главным показателем здесь выступает объем внутренних затрат на исследования и разработки в расчете на одного занятого НИОКР и на одного исследователя. 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 (табл. 3.20).

Таблица 3.20. Внутренние затраты на исследования и разработки
(тыс. руб. на чел.)

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Темп роста 2005 г. к 2000 г., в разгах
<i>В расчете на одного занятого НИОКР</i>							
г. Санкт-Петербург	89	124	152	198	241	300	3,4
Ленинградская обл.	134	184	299	347	208	257	1,9
Мурманская обл.	134	143	208	489	429	457	3,4
Республика Коми	121	167	182	249	308	323	2,7
Республика Карелия	48	70	90	105	158	173	3,6
Архангельская обл.	98	124	148	207	240	236	2,4
Калининградская обл.	79	127	159	163	222	232	2,9
Новгородская обл.	55	116	113	143	218	213	3,9
Вологодская обл.	76	139	156	133	136	175	2,3
Псковская обл.	30	39	59	74	72	86	2,9
СЗФО	92	128	161	212	243	296	3,2
Россия	86	119	155	198	234	284	3,3
<i>В расчете на одного исследователя</i>							
Ленинградская обл.	347	474	755	907	546	681	2,0
г. Санкт-Петербург	168	235	289	371	447	562	3,3
Мурманская обл.	310	339	486	1122	990	1053	3,4
Республика Коми	256	338	365	479	546	569	2,2
Республика Карелия	112	142	198	226	327	287	2,6
Калининградская обл.	212	345	429	433	601	636	3,0
Архангельская обл.	174	224	261	353	431	420	2,4
Новгородская обл.	99	213	195	263	353	374	3,8
Вологодская обл.	112	210	250	243	248	304	2,7
Псковская обл.	58	77	103	127	123	168	2,9
СЗФО	179	249	313	408	461	568	3,2
Россия	180	249	326	415	488	590	3,3

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.

⁵⁶ По материалам информационно-аналитического и энциклопедического портала «Русская цивилизация» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rustrana.ru/print.php?nid=12222>

⁵⁷ Фридлянов В.Н. Бюджетное финансирование науки и образования, ориентированное на результаты: Доклад на заседании Секции экономики ООИ РАН 29 ноября 2005 г. – М., 2005. – 34 с.

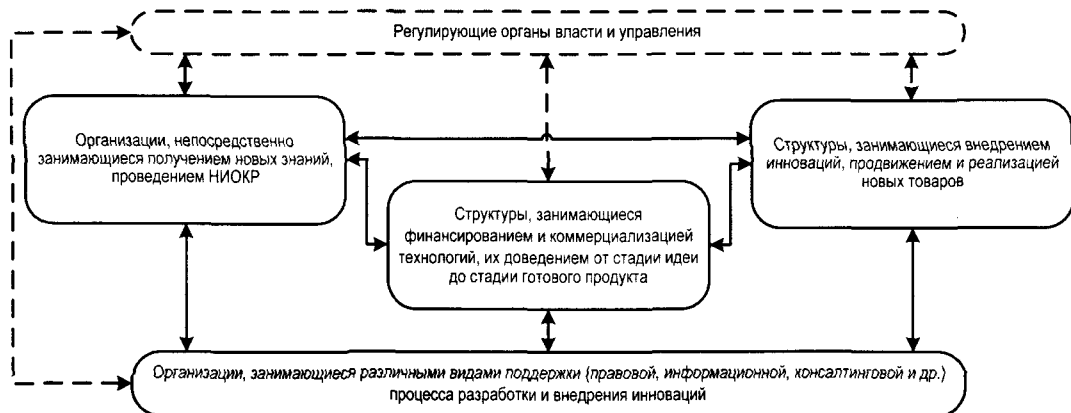
Следует отметить, что в 2007 г. в целом по РФ планируется довести величину внутренних затрат на исследования и разработки в расчете на одного исследователя до 830 тыс. руб.⁵⁷ В связи с этим необходима разработка механизмов, способных в кратчайшие сроки обеспечить значительное (в несколько раз) увеличение объемов финансирования НИОКР в рассматриваемых субъектах Федерации.

Рассмотрев основные показатели, характеризующие научно-технический потенциал регионов СЗФО, можно сделать вывод о том, что присутствующие на федеральном уровне нерешенные проблемы в научно-технической сфере во многом определяют динамику развития науки в отдельных регионах, и в частности в Вологодской области. Их решение видится в стимулировании сотрудничества власти, науки, образования и бизнеса в инновационной сфере, что тоже должно стать одной из целей создаваемой региональной инновационной системы.

В настоящее время отсутствуют единое определение РИС и методология ее построения. В данной работе под РИС будем понимать 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. 3.24).

Рисунок 3.24. Состав региональной инновационной системы



⁵⁸ См.: Императивы формирования инновационной системы в стратегии развития Вологодской области до 2010 года: Отчет о НИР / В.А. Ильин, К.А. Задумкин, Е.А. Мелехина, Р.В. Иванов. – Вологда, 2005. – 186 с.

Мировой практикой разработано значительное количество механизмов, составляющих основу РИС, позволяющих сформировать систему, работающую на достижение заданных целей и учитывающую региональную специфику. Перечислим и кратко охарактеризуем основные из них.

1. *Комплексные программы, направленные на развитие научно-технического потенциала региона.* Наиболее ярким примером их использования является опыт таких стран, как США (программы SBIR и STTR), Гонконга (программы сотрудничества университетов с промышленностью, программа содействия небольшим проблемно ориентированным исследовательским проектам)⁵⁸. Программы стран ЕС (в том числе 6-я рамочная программа ЕС на 2002 – 2006 гг.) предусматривали бюджетное финансирование НИОКР в области водородной энергетики в размере более 200 млн. евро в год⁵⁹.

Комплексные программы позволяют свести воедино различные инициативы, сбалансировать цели, интересы и ресурсы, скоординировать выполнение отдельных мероприятий как во временном, так и в территориальном разрезах. Кроме того, данный механизм отличается высокой универсальностью, хорошей методической проработкой и легкостью встраивания в процессы управления социально-экономическим развитием региона. Отмеченные преимущества делают его достаточно привлекательным для применения в Вологодской области.

2. *Организация разработки и реализации совместных инновационных проектов* позволяет сосредоточить потенциал участников инновационных процессов на выделенном направлении сотрудничества, способствуя достижению значительных результатов. Об этом свидетельствуют, например, успешные совместные инновационные проекты Росатома и администрации Тверской области⁶⁰; саратовских и французских аграриев⁶¹; работа ОАО «Корпорация развития Красноярского края» по проекту развития Нижнего Приангарья⁶²; совместный инновационный проект организаций науки и промышленности Удмуртии «Создание конкурентоспособных алюминиевых электролитических оксидных конденсаторов»⁶³; проект ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» и исследовательско-технологического центра «Аусферр»⁶⁴ и многие другие.

⁵⁹ Клавдиенко В. Стимулирование инновационной активности: мировые тенденции и Россия // Общество и экономика. – 2006. – №7 – 8. – С. 130-147.

⁶⁰ Совместные инновационные проекты Росатома и администрации Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eprussia.ru/news/base/2006/12895.htm>.

⁶¹ Саратовские и французские аграрии договорились о сотрудничестве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.sarbc.ru/print.phtml?id=57501>.

⁶² Федоров А. Сибирская арифметика // Эксперт. – 2006. – №15. – С. 108-110.

⁶³ В Удмуртии будет создан венчурный фонд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gas.ru/news/shownews.aspx?id=ca4d5f38-f106-49ab-9d58-f9d4f80a0906&_Language=en.

⁶⁴ Магнитка на международном рынке инноваций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.metalloprokat.ru/news/2004/01/16/news_36749.html.

3. *Создание специализированных организационных структур (научно-координационных советов, комитетов, департаментов, агентств развития и т.п.),* основной функцией которых выступает разработка приоритетов и стратегии научно-технического развития территории. Например, в Новосибирской области активно функционирует комитет по региональной научно-технической политике⁶⁵. К его компетенции относится обеспечение эффективной реализации инновационного, научно-технологического и образовательного потенциалов научных организаций и учреждений высшего, среднего и дополнительного профессионального образования, а также разработка и внедрение экономических механизмов финансирования научно-прикладных исследований, инновационных проектов и научно-технических программ. В Томске развитием инновационного бизнеса занимается непосредственно администрация области во главе с вице-губернатором⁶⁶.

4. Довольно часто толчком для важных технологических инноваций становится *система госзаказа*. Государство, заключая контракты на закупку у фирм, освоивших новые виды продукции, первых ее партий, создает климат уверенности в реализации данного товара. Оно берет на себя многие затраты, которые не являются экономически обоснованными в пределах горизонта оперативного планирования для частного бизнеса. Примером того, как государство принимает на себя финансирование таких крупномасштабных проектов, результаты которых могут быть оценены лишь спустя одно-два десятилетия, но которые уже сегодня требуют значительных капиталовложений, служат новые программы НИОКР по развитию нетрадиционных источников энергии, начатые в промышленно развитых странах в 2001 – 2004 гг. (например, программы «Freedom CAR» и «Freedom Fuel» в США)⁶⁷.

5. *Создание специальных государственных фондов, финансирующих НИОКР,* широко распространено в странах Евросоюза. Так, правительство Финляндии при участии частных фирм венчурного капитала содействует инновационной активности через Фонд поддержки изобретательства. В других странах Евросоюза действует большое число формально независимых фондов, образованных тем не менее на основе парламентских решений. В Бельгии, например, это Фонд фундаментальных научных исследований, в Дании – Национальный фонд фундаментальных исследований, во Франции –

⁶⁵ Иванов В.В., Матирко В.И., Плетнев К.И. Проблемы и перспективы развития российских территорий высокой концентрации научно-технического потенциала. – М.: СКАНРУС, 2001. – 317 с.

⁶⁶ Иванова Н.И. Идем на сближение? // Поиск. – 2007. – №10. – С. 5.

⁶⁷ Клавдиенко В. Стимулирование инновационной активности: мировые тенденции и Россия // Общество и экономика. – 2006. – №7 – 8. – С. 130-147.

Фонд развития исследований и технологий, в Италии – Фонд прикладных исследований, Фонд технологических инноваций⁶⁸. В России подобные фонды, созданные на федеральном уровне, также успешно функционируют (РФФИ, РГНФ, Федеральный фонд развития малых предприятий в научно-технической сфере). Образование аналогичных структур на региональном уровне может дать органам власти и управления мощный рычаг воздействия на инновационную сферу.

6. Система грантов на проведение НИОКР по приоритетным для страны и ее регионов направлениям широко используется в Великобритании, Швеции, России и многих других государствах. Ее применение для активизации инновационной деятельности в регионе позволяет обеспечить требуемую мобильность в выборе и корректировке приоритетов в научно-технической сфере, оперативно решать задачи поддержки наиболее перспективных идей и проектов, укреплять материально-техническую базу научных лабораторий, занимающихся исследованиями по важным для территории направлениям.

7. Вопросам создания и развития элементов инновационной инфраструктуры наибольшее внимание уделяется в Канаде, США, Франции. Во многих российских регионах, в том числе и в Вологодской области, также активно ведется аналогичная деятельность.

8. Целью создания в России научно-образовательных центров является обеспечение региональной экономики специалистами новой формации, способными к генерации знаний и идей и их быстрой трансформации в практическую плоскость. Самых значительных успехов в развитии данных структур добились в Санкт-Петербурге (научно-образовательный центр Ж.И. Алферова) и в Новосибирской области (Новосибирский научный центр). Без таких интегрированных научно-образовательных учреждений, совмещающих в себе обучение школьников, студентов и аспирантов и привлечение их к реальным научным исследованиям, представляется невозможным подготовить профессионалов, обладающих инновационным мышлением.

9. Научно-инновационные центры играют важнейшую роль в переходе промышленности на инновационный путь развития. Они обеспечивают всю цепочку превращения идеи в новый товар или услугу и являются своего рода «проводником» инноваций на рынок. Выступая одним из элементов инновационной инфраструктуры региона, благодаря тесным и обширным связям с научно-образовательными центрами, своими партнерами из других регионов и стран, научно-инновационные центры аккумулируют информацию о передовых перспективных технологиях, осуществляют поиск заказчиков и инвесторов, формируют и обучают управленческие команды.

⁶⁸ Там же.

В результате они, как специализированные информационно-внедренческие структуры, образуют общую инновационную инфраструктуру страны и стимулируют взаимный трансфер технологий⁶⁹.

10. *Организация конкурсов инновационных проектов* в целях стимулирования сотрудничества в сфере «наука – рынок» в настоящее время широко используется в российской практике на различных уровнях, в т.ч. и на региональном. Преимуществами данного механизма являются относительно небольшие затраты на реализацию, а также возможность достаточно оперативно собрать значительное количество инновационных проектов и людей, заинтересованных в их осуществлении.

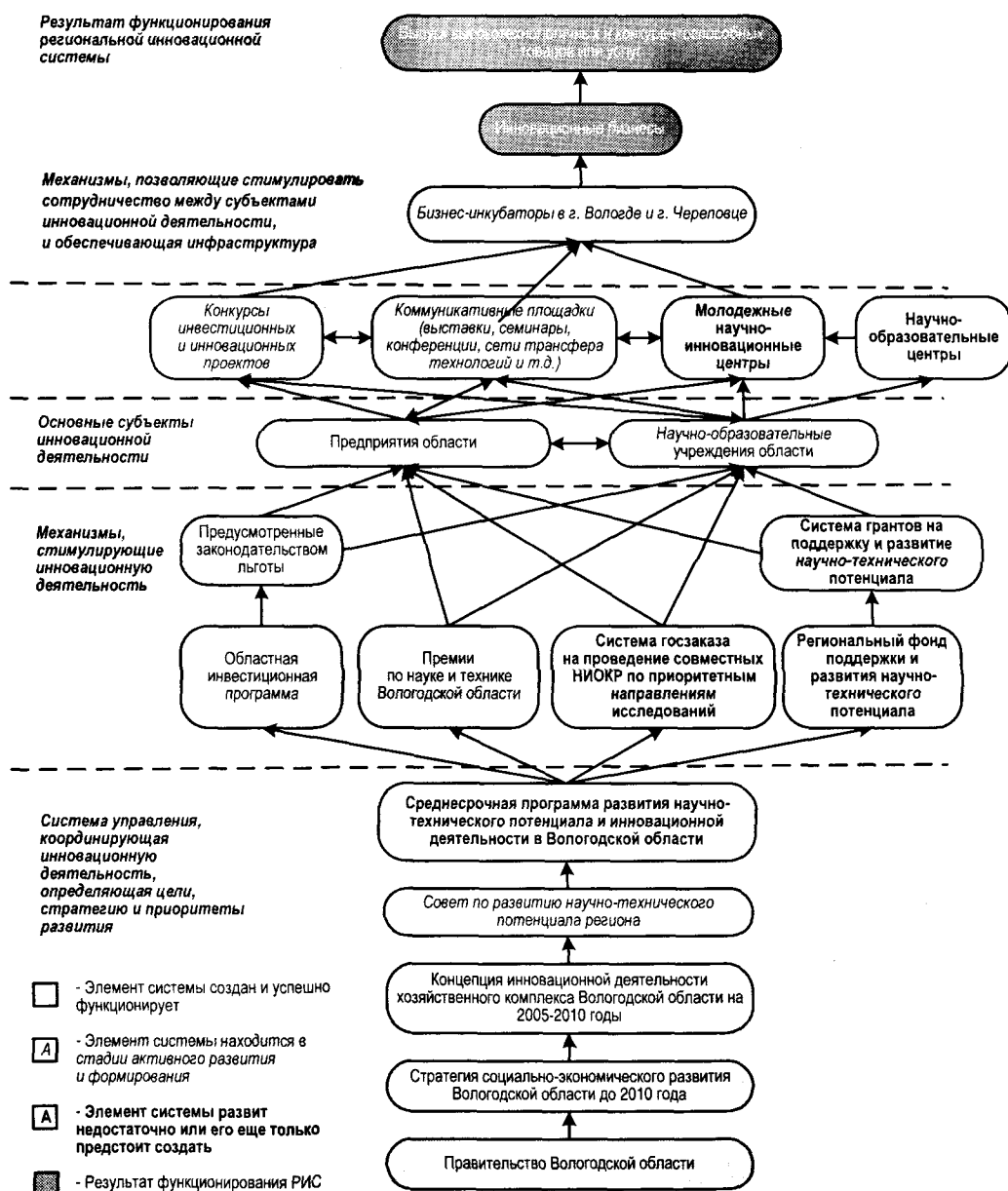
11. *Создание коммуникативных площадок, обеспечивающих взаимодействие элементов системы «наука – рынок».* Под коммуникативными площадками в данном случае понимается организация как временных, так и долгосрочных каналов обмена информацией между участниками инновационных процессов. Формы коммуникативных площадок могут быть самыми различными: научно-практические конференции, Интернет-конференции, совещания, семинары, круглые столы, выставки, тематические сайты, форумы, сетевые дневники, рассылки информационных материалов, социологические опросы, интервью, деловые игры, организация различных ассоциаций, сообществ, клубов, дискуссия на страницах газет и журналов и т.п. Целью создания и функционирования коммуникативных площадок является обмен мнениями, обеспечение тесных взаимосвязей между субъектами инновационной деятельности, выработка коллективных предложений и рекомендаций, инициация совместных проектов в научно-технической сфере. Коммуникативные площадки могут формироваться как самими участниками инновационной деятельности, так и региональными органами управления.

В Вологодской области в настоящее время используются многие из перечисленных механизмов стимулирования инновационной деятельности. Некоторые из них функционируют давно и успешно, 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

⁶⁹ Алексеев А.С. Среда высоких технологий: Интеллектуальная сетевая система информированной поддержки инновационной инфраструктуры СО РАН // ЭКО. – 2004. – №5. – С. 76-85.

активного формирования проходят созданные в Вологде бизнес-инкубатор⁷⁰ и Научно-образовательный центр ВНКЦ ЦЭМИ РАН. 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 (рис. 3.25).

Рисунок 3.25. Концептуальная схема региональной инновационной системы Вологодской области



⁷⁰ Бизнес-инкубатор [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vologda-oblast.ru>; Ткачук С.Н. Инкубатор бизнеса // Бизнес и власть. – 2006. – №1. – С. 16-19.

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 реально сложившихся в научно-технической сфере Вологодской области условий, важным видится разработка и внедрение следующих механизмов.

В первую очередь, требуются новые формы интеграции высшей школы, научно-исследовательских организаций и компаний, что позволит решить кадровые проблемы. Необходимо создание при ведущих научно-образовательных учреждениях области научно-образовательных и молодежных научно-инновационных центров по таким ключевым направлениям, как машиностроение, лесопереработка, строительство, сельское хозяйство, энергетика и др. Целесообразность этого обуславливается следующим: во-первых, данные механизмы позволят сориентировать как образовательную, так и научную деятельность на решение практических задач, стоящих перед региональной экономикой; во-вторых, значительно расширятся возможности для повышения качества подготовки специалистов и конкурентоспособности научно-образовательных учреждений; в-третьих, будут созданы необходимые предпосылки для перехода к инновационно-ориентированной экономике и экономике знаний. В результате появится возможность сформировать полноценное партнерство в системе «власть – наука – бизнес» и построить эффективную систему подготовки высококвалифицированных специалистов, обладающих необходимыми бизнесу навыками и опытом работы в инновационной среде.

Второе направление – создание механизмов, обеспечивающих увеличение объема финансирования НИОКР. Данную подсистему РИС с учетом уже накопленного опыта целесообразно строить на трех следующих взаимосвязанных элементах: 1) региональный фонд развития научно-технического потенциала; 2) система грантов для студентов, аспирантов и научных сотрудников; 3) система госзаказа на проведение научно-исследовательских работ по приоритетным для области направлениям науки. Механизмами, позволяющими определять приоритеты и условия предоставления финансовых средств, могут стать Совет по развитию научно-технического потенциала Вологодской области и среднесрочная программа развития научно-технического потенциала и инновационной деятельности.

Третье направление – формирование коммуникативных площадок, обеспечивающих взаимодействие инвесторов, разработчиков и потребителей научно-технической продукции. Эффективными инструментами для этого выступают сети трансфера технологий и рас-

ссылки информационных материалов. Они позволяют построить сеть трансфера технологий, способную не только выступить в качестве информационной базы региональной инновационной системы, но и «сшить» все ее элементы, обеспечить их согласованное функционирование и развитие.

Отметим, что использоваться перечисленные механизмы должны комплексно и совместно с уже существующими элементами инновационной системы – только скоординированные действия приведут к достижению намеченной цели – переводу экономики области на инновационный путь развития.

Таким образом, для региональных органов власти и управления в научно-технической и инновационной сфере на ближайшие три года можно сформулировать следующие задачи:

1. Оказание информационной и финансовой поддержки процессам формирования и развития научно-образовательных и молодежных научно-инновационных центров.

2. Формирование регионального фонда поддержки и развития научно-технического потенциала Вологодской области.

3. Разработка системы грантов и системы госзаказа на проведение НИР по приоритетным для области направлениям исследований.

4. Организация регулярного мониторинга инновационных процессов, протекающих на территории Вологодской области, факторов, препятствующих их развитию.

5. Дальнейшее развитие существующих и создание новых коммуникативных площадок для взаимодействия инвесторов, разработчиков и потребителей научно-технической продукции.

Реализация рассмотренных направлений требует слаженной работы всех перечисленных структур. Обеспечить требуемый уровень координации позволит Концепция развития научно-технического потенциала Вологодской области на долгосрочный период, которая создаст необходимую законодательную поддержку предпринимаемым действиям. Далее на базе концепции требуется разработать комплексную среднесрочную региональную целевую программу, направленную на развитие научно-технического потенциала и инновационной деятельности в области. Программа задаст требуемые индикаторы развития и позволит обеспечить реальный контроль за их достижением. Эти шаги должны стать следующим этапом построения в регионе современной и эффективно работающей инновационной системы.

ГЛАВА 4

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Неотъемлемым элементом современной организации общества выступает местное самоуправление¹, 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»².

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.

¹ 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.

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – Обнинск, 1995.

Основные начала современной организации местного самоуправления в Великобритании, Франции, Германии, США складывались главным образом в результате муниципальных реформ XIX в. Однако их фундамент закладывался еще в средние века. Становление и эволюция местного самоуправления являлись продуктом борьбы за власть и влияние в обществе, борьбы идеологий.

В практике западных стран принято различать три основных типа местного самоуправления:

1. *Англосаксонский* характеризуется более глубокой автономией местных органов и отсутствием выраженного подчинения их вышестоящим органам, центру. Здесь каждый выборный орган самостоятелен в пределах своих компетенций.

2. *Французский* тип самоуправления отличается прежде всего развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами управления.

3. Самоуправление в ряде стран сходно как с англосаксонской, так и французской моделью, что позволяет говорить о *смешанных* формах управления на местах³.

Структура местного самоуправления в зарубежных странах строится в соответствии со сложившимся административно-территориальным делением. В результате число самоуправляемых единиц весьма значительно: например, в США – 39933, во Франции – более 36 тыс., в Италии и Испании – по 8 тыс. (табл. 4.1). 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. человек⁴.

Таблица 4.1. 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	24 510

Полномочия местных органов подразделяются на обязательные и факультативные («добровольные»). К обязательным относятся

³ Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. – Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета, 1998. – 296 с.

⁴ Там же.

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.

Уровень доходов от местных налогов варьируется достаточно широко. Если в Италии, Нидерландах, Португалии он относительно низок и составляет менее 20%, то в США местные налоги превышают 2/3 бюджетов муниципалитетов.

Во многих странах государственные субсидии и дотации обеспечивают основную часть местных бюджетов и 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 также имеет интересный, хотя и противоречивый, опыт местного самоуправления. Оно развивалось на протяжении сотен лет, постепенно становясь все более сложным и совершенным, приобретая современные формы. Эволюция этого института власти позволяет выделить четыре основных периода его развития.

Первый период – «скрытое» начало охватывает эпоху от земских реформ Ивана IV до реформ Екатерины II (1547 – 1775 гг.), когда местное самоуправление существовало лишь в зачаточных формах.

Второй период характеризуется становлением первооснов местного самоуправления и охватывает эпоху от Екатерины II до Николая II (1775 – 1917 гг.).

Третий период – советский (1917 – 1990 гг.), когда местное управление выступало инструментом централизованной командно-административной системы.

И, наконец, с принятием в 1990 г. Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» начался период возрождения местного самоуправления как института власти.

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.), а также 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 быть увязано с общим процессом государственного строительства. А с учетом того, что этот институт по существу является «фундаментом» государственного устройства, его следует рассматривать как реальную основу российской государственности. С этой точки зрения вопросы развития местного самоуправления выступают частью проблематики общего процесса государственного развития.

Роль государства в функционировании местного самоуправления весьма значительна: оно призвано «оберегать и гарантировать организационную и функциональную самостоятельность органов местного самоуправления»⁵, обеспечивать им достаточные для реализации возложенных на них полномочий условия.

Итак, местное самоуправление – одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации (ст. 17)⁶. В настоящее время в стране существуют три уровня власти, имеющие свою компетенцию.

⁵ Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Местное самоуправление: история и современность. – Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета, 1998. – 296 с.

⁶ Конституция Российской Федерации.

Первый уровень – федеральная власть, обеспечивающая единство конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность России, гарантии прав и свобод человека.

Второй уровень – государственная власть субъектов Российской Федерации, обладающих всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения.

Третий уровень – власть местного самоуправления, задачей которого является реализация совместных интересов жителей территориальных образований.

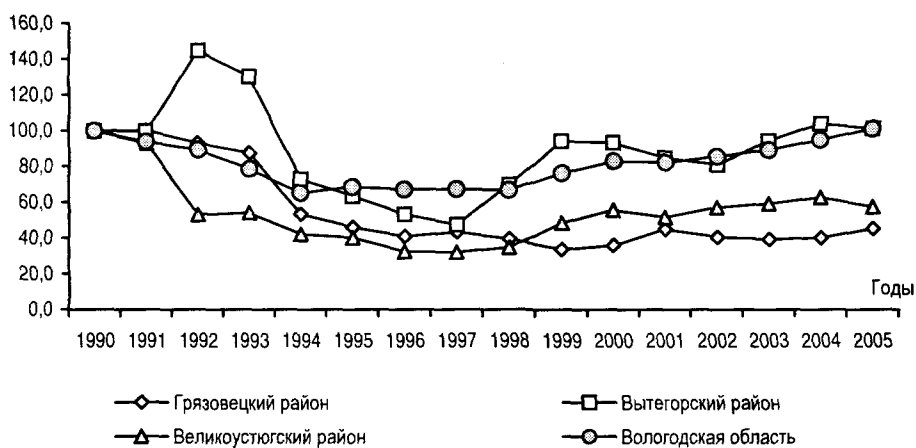
Федеральными и региональными законами определены предметы ведения местного самоуправления – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые обусловлены совместным их проживанием 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 – 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). А 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 крупных 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 МСУ 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, обострением проблем в социальной сфере и т.п. Однако на муниципальном уровне это выветилось еще более ярко. Динамика социально-экономических показателей свидетельствует о том, что отрицательные тенденции сохранялись до 2000 года, а по ряду из них уровень дореформенного 1991 года до сих пор еще не достигнут.

Так, в промышленном производстве муниципальных районов кризисные явления имели большую глубину, чем в среднем по области (рис. 4.26). Уровень 1990 г. большинством районов не достигнут. Аналогична ситуация в сельскохозяйственном производстве, строительной сфере и других отраслях.

Рисунок 4.26. Индекс физического объема промышленного производства (в % к 1990 г.)



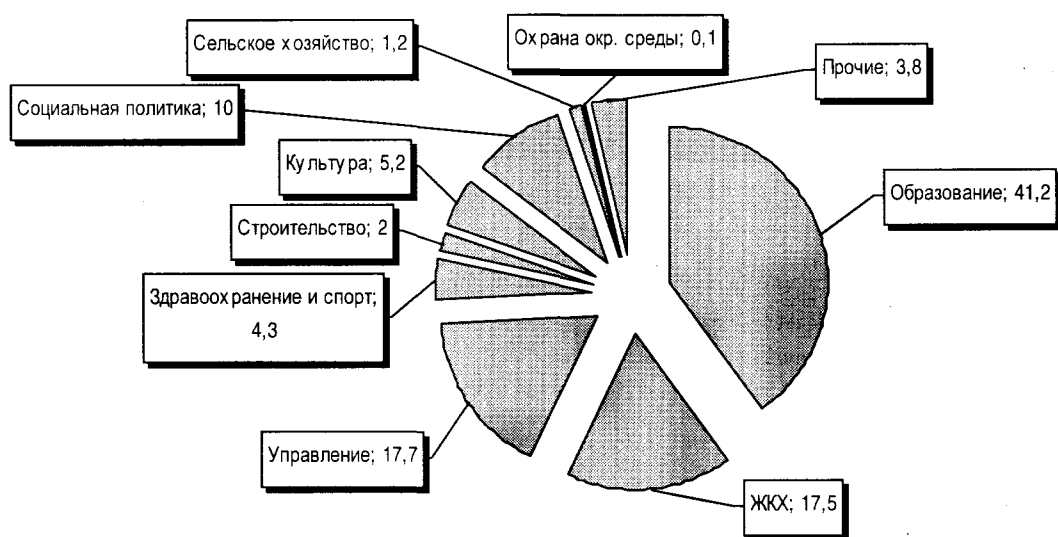
Источник: Районы Вологодской области. Социально-экономические показатели районов области. 1995 – 2004: Стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2005. – 330 с.

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 ответственны 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 сформирован⁷.

Данные анализа укрупненной структуры расходов бюджета одного из передовых районов области – Вологодского – за период 2000 – 2005 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 2005 г. составил 41%. Наряду с этим наиболее затратными являются статьи расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальное управление и социальную политику (рис. 4.27). Аналогичная ситуация наблюдается и в других муниципальных районах. Например, в 2004 г. 39% средств бюджета Грязовецкого района было направлено в сферу образования, 19% – в жилищно-коммунальное хозяйство.

Рисунок 4.27. Структура расходов бюджета Вологодского муниципального района в 2005 г. (%)



Достаточно острой для муниципальных образований является проблема собственной доходной базы. Структурный анализ доходов бюджета Вологодского муниципального района за 2000 – 2005 гг. показывает, что за счет собственных доходов формируется менее половины районного бюджета (в 2005 г. – 46,5%; из них налоговые доходы – 44,1%), безвозмездные и безвозвратные перечисления составляют более 50% (табл. 4.2).

⁷ Местное самоуправление в Российской Федерации: Доклад Государственного совета Российской Федерации. – М.: Комитет по вопросам МСУ Государственной Думы ФС РФ, 2002.

Таблица 4.2. Структура доходов бюджета Вологодского района (%)

Наименование групп доходов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., п.п. (+/-)
Налоговые доходы	43,5	48,4	54,1	56,4	44,3	44,1	0,6
Неналоговые доходы	3,0	1,6	1,9	2,2	2,4	2,4	-0,6
ИТОГО собственных доходов	46,5	50,8	56,0	58,6	46,7	46,5	0,0
Безвозмездные и безвозвратные перечисления	53,5	48,6	42,7	40,3	52,3	50,3	-3,2
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	0,0	1,4	1,3	1,1	1,0	3,2	3,2

Источник: Данные администрации Вологодского района.

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 уровне ниже их минимальных потребностей. Вследствие этого муниципальные районы Вологодской области стали дотационными и не располагают достаточным собственным потенциалом для ускоренного развития⁸.

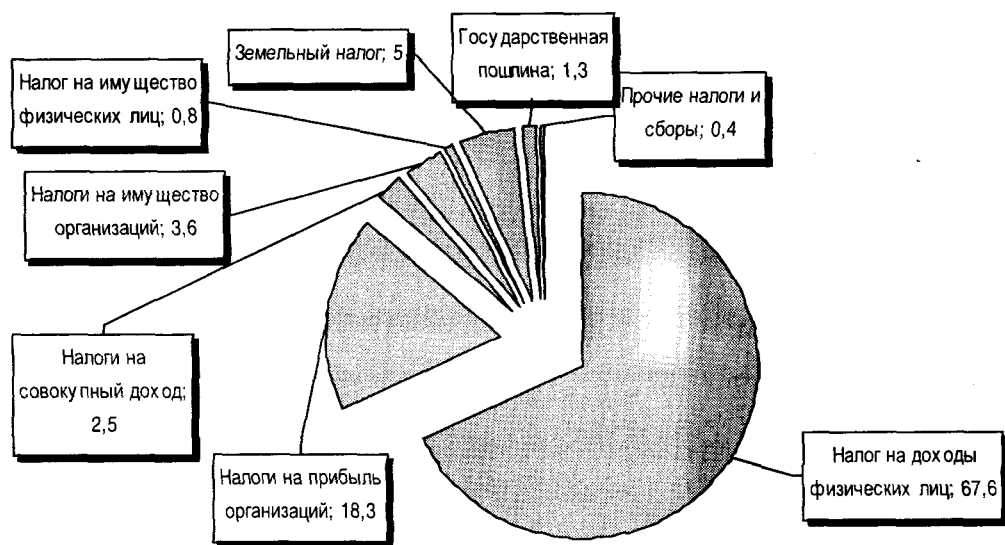
Следует заметить, что дотационность местных бюджетов характерна для российских муниципалитетов в целом. Этот факт особо подчеркнул председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы *В.С. Мокрый*, открывая в октябре 2005 г. заседание круглого стола на тему: «О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлениях совершенствования межбюджетных отношений»⁹.

⁸ «Анализ факторов формирования финансового дохода выявил очень важную проблему: сверхцентрализация налоговой системы не подвигает администрации муниципальных образований на решение задач экономического роста своих территорий. Работа 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.

⁹ «...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». – М.: Комитет по вопросам МСУ Государственной Думы ФС РФ: Правовое управление, 2005. – 130 с.

Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов остаются отчисления от налога на доходы физических лиц и на прибыль организаций. Для Вологодского района в 2005 г. их доля составляла более 67,6 и 18,3% соответственно (рис. 4.28). Земельный налог и налог на имущество физических лиц пока не могут стать определяющими для местных бюджетов. Доля поступлений от этих налогов составляет несколько процентов от общих доходов местных бюджетов. Так, в 2005 г. в Вологодском районе земельный налог и налог на имущество дали 5 и 3,6% соответственно. Безусловно, проблему наполняемости местного бюджета таким образом не решить.

Рисунок 4.28. Структура налоговых доходов бюджета Вологодского муниципального района в 2005 г. (%)



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 в целом.

Анализ социально-экономического развития Вологодской области показывает, что в уровне развития муниципальных образований имеет место значительная дифференциация. Конечно, уровень развития территории в значительной степени обусловлен сложившимся еще во времена плановой экономики размещением производительных сил: основная их часть сосредоточена в Вологде и Череповце. С данным обстоятельством связан сильный разрыв в уровне социально-экономического развития между этими городами областного значения и остальными 26 муниципальными образованиями. Однако и среди них также существуют (и более того – увеличиваются) различия по уровню развития экономики и по уровню жизни населения.

Сравнительная оценка социально-экономического развития муниципальных районов определялась по показателям, представленным в *таблице 4.3*.

Таблица 4.3. Показатели для определения рейтинга социально-экономического развития муниципальных образований

Направление оценки	Показатель	Сокращенное написание показателей	Ед. изм.
Доходы населения	Среднемесячная начисленная заработная плата	З/пл	руб.
Занятость населения	Уровень зарегистрированной безработицы	УрБезр	%
Инвестиционная политика	Объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя	Инвест	тыс. руб.
Промышленное производство	Объем промышленной продукции в расчете на 1 жителя	Пром	тыс. руб.
Сельскохозяйственное производство	Объем сельскохозяйственной продукции в расчете на 1 жителя	С/х	тыс. руб.
Бюджетная политика	Бюджетная обеспеченность (собственные доходы бюджета района в расчете на 1 жителя)	Бюдж	руб.
Социально-бытовая инфраструктура	Обеспеченность населения врачами (количество врачей на 10000 жителей)	ОбеспВр	чел.
	Объем розничной торговли в расчете на 1 жителя	РознТорг	тыс. руб.
	Объем платных услуг в расчете на 1 жителя	ПлУсл	тыс. руб.
	Жилищная обеспеченность (площадь жилищ в расчете на 1 жителя)	ЖилОб	м ²

На основе фактически достигнутых муниципальными районами в 2005 г. показателей (*табл. 4.4*) 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, к примеру, для коэффициента безработицы), которое принималось за единицу. Далее показатели по каждому муниципальному образованию сопоставлялись со значением наилучшего показателя. Полученные стандартизированные коэффициенты возводились в квадрат, а из суммы квадратов десяти (по количеству показателей) коэффициентов извлекался квадратный корень.

Рассчитанное значение представляет собой интегральный показатель, учитывающий в себе 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.

Рассчитанный интегральный показатель (*табл. 4.5*) позволяет выделить 4 группы районов. В первую группу вошли Чагодощенский, Череповецкий, Кадуйский, Великоустюгский, Бабаевский, Вологодский

Таблица 4.4. Показатели социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области (2005 г.)

Районы	З/пл	УрБезр	Инвест	Пром	С/х	Бюдж	ОбеспБр	РознТорг	ПлУсл	ЖилОб
Бабаевский	6 853	2,4	30,8	5,7	12,3	6 937,5	23,4	18,5	4,2	28,4
Бабушкинский	5 016	1,9	3,5	2,1	19,9	2 851,9	13,4	16,7	2,1	29,8
Белозерский	6 021	2,9	8,1	18,2	11,2	5 424,7	16,2	14,4	3,5	29,6
Вашкинский	5 223	4,2	4,1	8,7	13,9	3 750,1	16,7	16,2	2,4	27,7
Великоустюгский	6 074	4,4	10,1	30,3	8,9	6 746,4	30,4	15,8	5,5	23,7
Верховажский	4 787	3,6	5,2	7,0	22,3	3 002,9	10,6	11,7	1,4	27,4
Вожегодский	5 195	4,3	5,4	5,3	16,2	3 378,9	15,4	18,8	2,7	28,1
Вологодский	7 108	2,5	11,2	10,2	91,4	4 444,9	15,1	13	6,1	18,6
Вытегорский	6 771	3,9	15,9	5,9	6,2	1 778,7*	15,5	19	2,7	22,8
Грязовецкий	6 902	3,1	14,3	46,5	28,3	5 974,5	10,9	21,7	3,9	23,6
Кадуйский	7 793	2,9	5,7	146,0	11,6	1 888,6*	16,7	17,3	4,6	33,0
Кирилловский	5 828	3,5	9,2	9,7	23,6	4 525,6	18,2	20,1	4,8	29,7
Кичм.-Городецкий	4 892	1,9	4,6	9,1	15,6	2 562,0	15	22,7	1,3	27,8
Междуреченский	5 404	3	7,6	7,0	27,8	4 828,8	15,1	18,9	2,5	28,7
Никольский	4 972	1,8	2,3	6,1	19,0	2 472,9	8,6	12,8	2,2	25,1
Нюксенский	7 357	1,7	87,7	4,9	20,5	6 005,0	15,7	12	2,4	27,7
Сокольский	6 122	1,8	10,6	73,6	14,8	4 472,9	25,6	13,2	4,1	26,3
Сямженский	6 130	3,6	4,2	3,4	20,4	3 674,7	14,7	21,9	2	29,3
Тарногский	4 790	2,2	3,6	6,8	25,7	2 650,7	16,9	16,9	1,6	28,8
Тотемский	6 769	2,2	17,6	19,5	21,1	5 922,8	16,3	27,7	4	24,6
Усть-Кубинский	5 253	2	11,8	5,5	30,4	3 255,3	14,1	14,5	2,9	30,9
Устюженский	5 068	3,7	5,1	20,6	25,3	3 205,5	16,5	13,4	2,9	30,8
Харовский	5 675	4	6,8	24,2	12,0	3 595,7	19,2	19,6	3,8	29,8
Чагодощенский	6 923	6,6	93,6	142,8	11,3	6 332,6	16,9	32,9	3,8	26,9
Череповецкий	7 649	0,7	16,8	34,1	61,9	6 100,9	15	19,2	5	28,8
Шекснинский	6 685	1,5	7,9	91,7	36,3	4 510,1	14,7	12,3	4,8	22,5

* Данные за 2006 г.

районы, имеющие относительно высокий уровень социально-экономического развития. Вторую группу составили четыре района: Нюксенский, Тотемский, Сокольский, Шекснинский. Уровень их развития можно оценить выше среднего. Средний и ниже среднего уровень развития имели Грязовецкий, Кирилловский, Белозерский, Харовский, Междуреченский, Сямженский, Усть-Кубинский, Устюженский и Вожегодский районы. Остальные муниципальные районы могут быть отнесены к слаборазвитым (рис. 4.29). Аналогичное исследование было проведено сотрудниками ВНКЦ ЦЭМИ РАН по итогам социально-экономического развития муниципальных районов в 2000 г.¹⁰, когда группу лидеров представляли Кадуйский, Вологодский, Череповецкий районы.

¹⁰ Стратегия развития региона / Колл. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 228 с.: ил.

Таблица 4.5. Стандартизированные коэффициенты социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области (2005 г.)

Районы	Зпл	УрБезр	Инвест	Пром	С/х	Бюдж	ОбеспВр	РознТорг	ПлУсл	ЖипОб	Интегральный
Чагодощенский	0,888	0,106	1,000	0,978	0,123	0,91	0,556	1,000	0,623	0,816	2,442
Череповецкий	0,982	1,000	0,179	0,233	0,677	0,88	0,493	0,584	0,820	0,873	2,303
Кадуйский	1	0,241	0,061	1	0,127	0,27	0,549	0,526	0,754	1	2,073
Великоустюгский	0,779	0,159	0,108	0,208	0,097	0,97	1	0,480	0,902	0,717	2,048
Бабаевский	0,879	0,292	0,329	0,039	0,134	1	0,770	0,562	0,689	0,861	2,027
Вологодский	0,912	0,280	0,120	0,070	1	0,64	0,497	0,395	1	0,564	2,015
Нюксенский	0,944	0,412	0,937	0,033	0,224	0,87	0,516	0,365	0,393	0,841	2,002
Тотемский	0,869	0,318	0,188	0,133	0,230	0,85	0,536	0,842	0,656	0,745	1,915
Сокольский	0,786	0,389	0,113	0,504	0,162	0,64	0,842	0,401	0,672	0,797	1,852
Шекснинский	0,858	0,467	0,084	0,628	0,398	0,65	0,484	0,374	0,787	0,681	1,842
Грязовецкий	0,886	0,226	0,153	0,319	0,310	0,86	0,359	0,660	0,639	0,716	1,812
Кирилловский	0,748	0,200	0,098	0,066	0,258	0,65	0,599	0,611	0,787	0,900	1,807
Белозерский	0,773	0,241	0,087	0,125	0,123	0,78	0,533	0,438	0,574	0,897	1,707
Харовский	0,728	0,175	0,073	0,166	0,132	0,52	0,632	0,596	0,623	0,904	1,686
Междуреченский	0,693	0,233	0,081	0,048	0,304	0,70	0,497	0,574	0,410	0,870	1,621
Сямженский	0,787	0,194	0,045	0,024	0,223	0,53	0,484	0,666	0,328	0,889	1,602
Усть-Кубинский	0,674	0,350	0,126	0,038	0,332	0,47	0,464	0,441	0,475	0,937	1,562
Устюженский	0,650	0,189	0,054	0,141	0,277	0,46	0,543	0,407	0,475	0,935	1,526
Вожегодский	0,667	0,163	0,058	0,037	0,177	0,49	0,507	0,571	0,443	0,853	1,502
Вашкинский	0,670	0,167	0,044	0,059	0,152	0,54	0,549	0,492	0,393	0,841	1,484
Кичм.-Городецкий	0,628	0,368	0,049	0,062	0,171	0,37	0,493	0,690	0,213	0,844	1,476
Бабушкинский	0,644	0,368	0,037	0,014	0,218	0,41	0,441	0,508	0,344	0,905	1,469
Вытегорский	0,869	0,179	0,170	0,040	0,068	0,26	0,510	0,578	0,443	0,692	1,469
Тарногский	0,615	0,318	0,038	0,046	0,281	0,38	0,556	0,514	0,262	0,874	1,453
Никольский	0,638	0,389	0,025	0,042	0,208	0,36	0,283	0,389	0,361	0,761	1,294
Верховажский	0,614	0,194	0,056	0,048	0,244	0,43	0,349	0,356	0,230	0,831	1,287

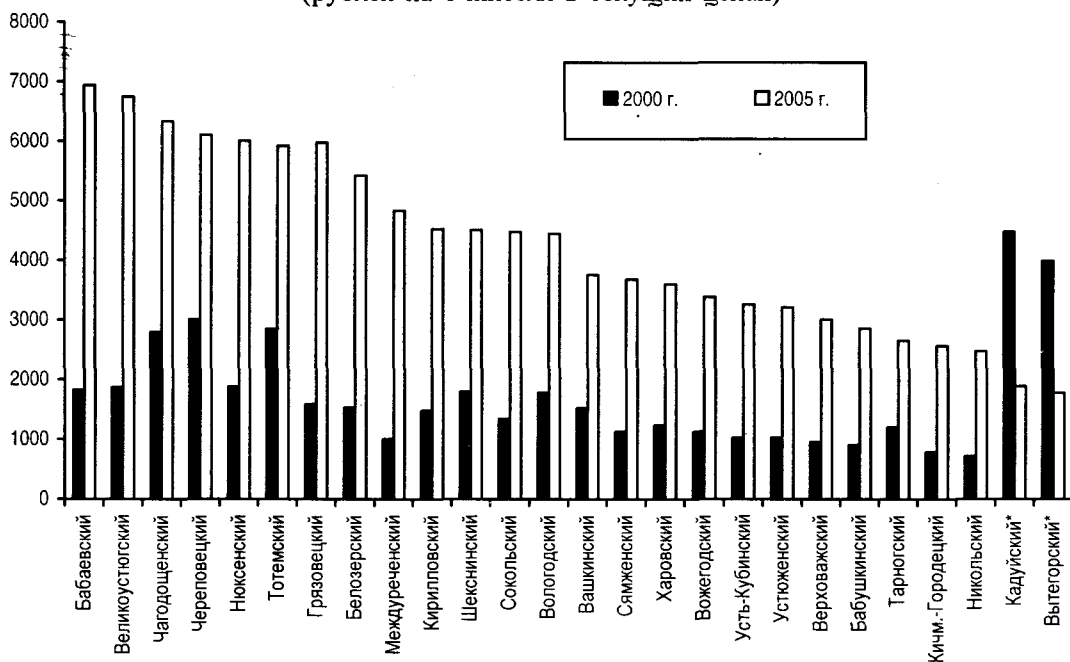
Рисунок 4.29. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2005 году



Главной причиной дифференциации муниципалитетов являются серьезные различия в степени эффективности их экономики. Стандартизированные коэффициенты свидетельствуют о том, что по экономическим показателям (объем промышленного и сельскохозяйственного производства и размер инвестиций в расчете на одного жителя) разрыв между районами составляет десятки раз. По уровню социального развития дифференциация районов области хотя и не столь вопиющая, но вместе с тем значительная: от 1,5 до 5 раз.

О высокой экономической дифференциации муниципалитетов области свидетельствуют показатели собственных доходов местных бюджетов в расчете на 1 жителя (рис. 4.30). Несмотря на снижение дифференциации (с 8,7 раза в 2000 г. до 3,9 раза в 2005 г.), ее уровень остается высоким. Достаточно высокие показатели бюджетной обеспеченности, как и в 2000 г., демонстрировали Череповецкий, Чагодощенский и Тотемский районы.

Рисунок 4.30. Собственные доходы районных бюджетов Вологодской области (рублей на 1 жителя в текущих ценах)



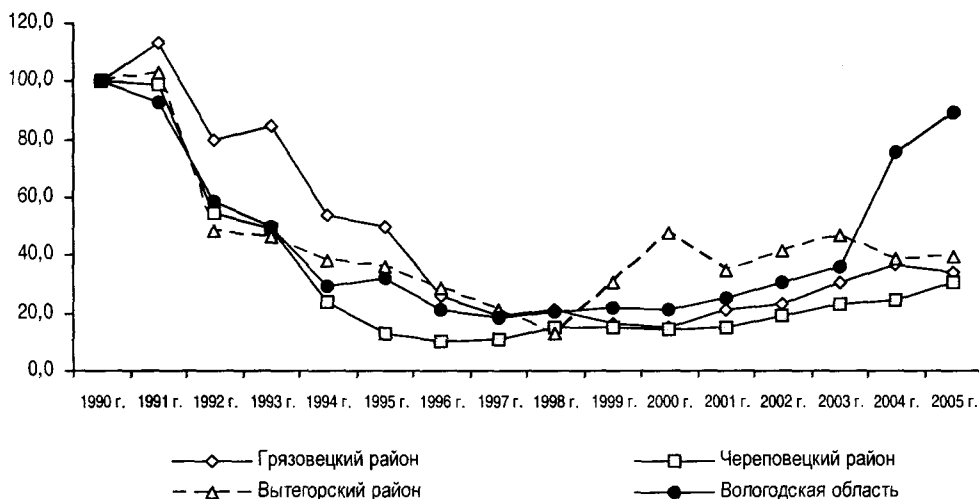
* Данные за 2002 и 2006 гг.

Дотации из регионального бюджета позволили несколько снизить дифференциацию: по показателю бюджетных расходов на 1 жителя различие между максимальным и минимальным значениями составило в 2005 г. 2,2 раза. Однако это не свидетельствует об улучшении ситуации и росте самостоятельности муниципалитетов.

Усугубляется социально-экономическое положение и недостатком инвестиций. За время рыночных трансформаций общий объем вложений в основной капитал в сопоставимой оценке сократился

в районах области в 3 и более раз. К сожалению, сегодня значительных улучшений в развитии инвестиционных процессов не просматривается (рис. 4.31).

Рисунок 4.31. Динамика индекса объемов инвестиций в основной капитал (в % 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 значительного развития предприятий муниципальной формы собственности, доля которых в структуре предприятий и организаций в среднем по стране весьма незначительна: 1995 г. – 8,8%; 1998 г. – 6,5%; 2000 г. – 6,4%; 2003 г. – 6,2%; 2004 г. – 5,9%¹¹.

Удельный вес субъектов муниципальной формы собственности в 2005 г. в среднем по области составлял 11,9%, в г. Вологде – 2,7%. В сельских муниципальных районах этот показатель несколько выше (например, в Вологодском районе – 17,1%, в Грязовецком – 24,4%) ввиду меньшей компактности их территорий по сравнению с городом. Однако состав субъектов муниципальной собственности практически одинаков. В собственности муниципалитета высокодоходных пред-

¹¹ Россия в цифрах. 2004. Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2004. – С. 163.

приятий нет. Здесь в основном сосредоточены низкодоходные предприятия, затратный жилищный фонд и объекты социальной сферы, предприятия и учреждения, обслуживающие нужды населения (табл. 4.6).

Таблица 4.6. 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, всего</i>	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, всего</i>	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	-	-

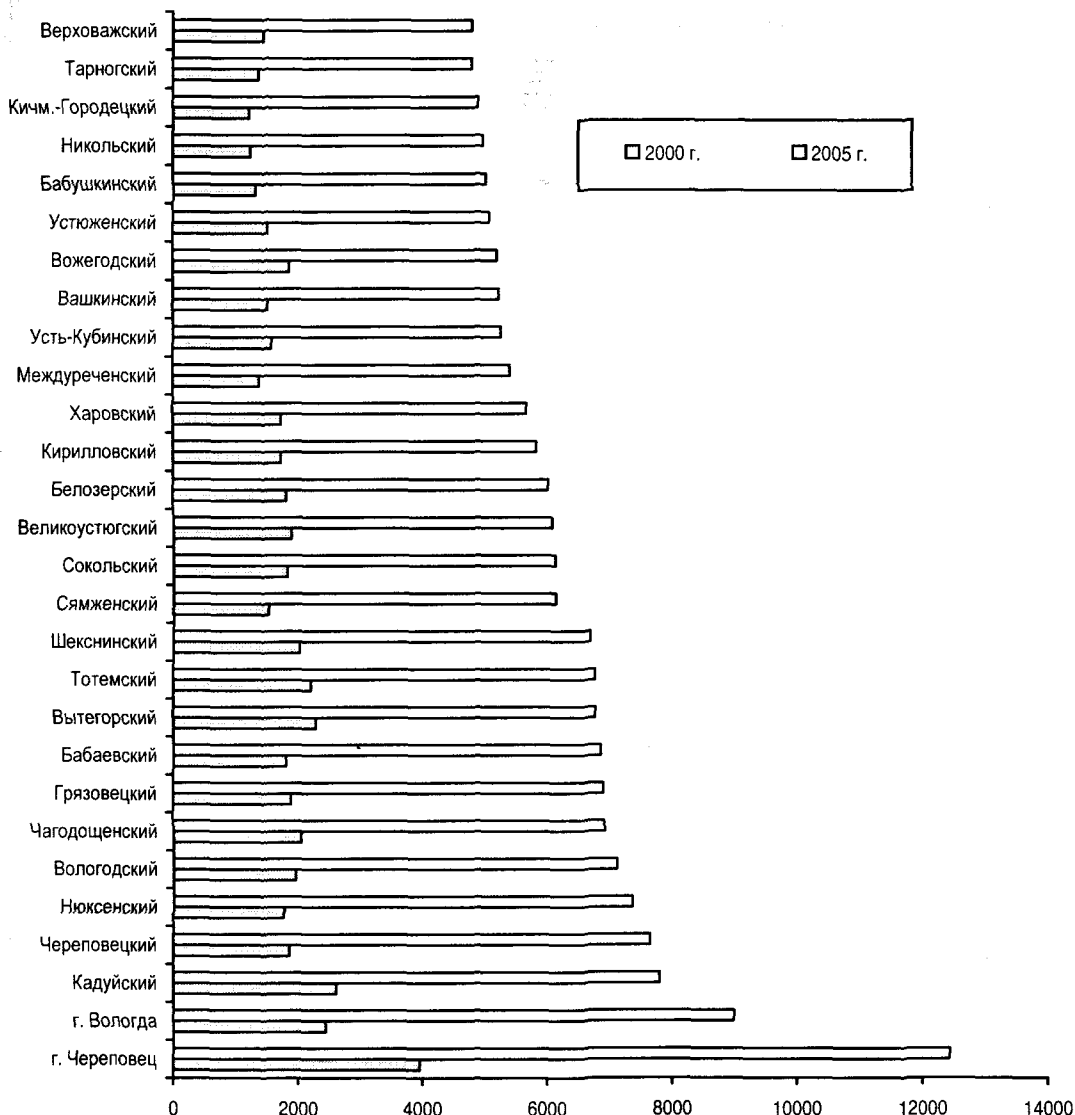
Источник: Данные администрации г. Вологды.

Сложная экономическая обстановка в муниципальных образованиях оказывает прямое воздействие на материальное положение и социальное самочувствие населения. Следует заметить, что уровень жизни сельских жителей остается более низким по сравнению с горожанами. Об этом свидетельствуют данные о размере среднемесячной заработной платы (рис. 4.32). Разрыв по ее уровню между муниципальными образованиями в 2005 г. составил 2,6 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 4 раза.

Вместе с тем комплекс проблем в различных сферах социальной жизни требует от органов власти на местах целенаправленной деятельности. Данные исследований российских ученых¹², посвященных изучению мнения населения относительно проблем местного само-

¹² Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет? // Социологические исследования. – 2006. – №8. – С. 78-87.

Рисунок 4.32. Средняя заработная плата в муниципальных образованиях Вологодской области (руб.)



управления, 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. 4.7). Смещены лишь их акценты. Выявленный спектр проблем указывает на реальную 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 4.7. Актуальность проблем муниципального уровня
(в % от числа опрошенных)

Проблемы	Очень важны			В определенной степени важны			Не важны		
	1995 г.	1999 г.	2005 г.	1995 г.	1999 г.	2005 г.	1995 г.	1999 г.	2005 г.
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

Так, по данным администрации Грязовецкого муниципального района, наиболее актуальной проблемой внутренней жизни района остается коммунальное и бытовое обслуживание населения (количество обращений по этому вопросу с 2002 по 2004 г. возросло почти в 2 раза). Жители района недовольны работой служб ЖКХ, водо-, тепло- и электроснабжением квартир, телефонной связью, обеспокоены необходимостью проведения капитального ремонта жилья и т.д. Растет число обращений в администрацию района по вопросам социальной защиты населения (в 2003 г. – 29 обращений, в 2004 г. – 44). Значимыми для района являются вопросы жилищного хозяйства и строительства, предоставления субсидий на покупку квартиры, ремонта дорог, уборки и благоустройства дворов, выплаты заработной платы, выходных пособий, компенсаций, предоставления льгот¹³. Аналогична ситуация и в г. Вологде (табл. 4.8).

Следует заметить, что по поводу решения возникающих проблем жители муниципалитетов обращаются не только к представителям местного самоуправления, но и в другие инстанции. Однако результаты таких обращений население связывает непосредственно с деятельностью органов власти и управления на местах. Так, результаты опросов населения г. Вологды по условиям проживания¹⁴ 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.

¹³ Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы / Колл. авт. под рук. В.А. Ильина, В.И. Чиркова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 196 с.: ил.

¹⁴ Опросы по условиям проживания населения регулярно проводятся ВНКЦ ЦЭМИ РАН с 1996 г.

Таблица 4.8. Наиболее значимые проблемы жизнеобеспечения г. Вологды
(в % от числа опрошенных вологжан)

Проблемы жизнеобеспечения	Год						
	1996	1999	2001	2003	2004	2005	2006
<i>Неудовлетворительное жилищно-коммунальное обеспечение</i>							
Неудовлетворительное качество питьевой воды	62,0	73,6	78,7	69,8	76,2	79,5	92,8
Частые перебои с холодной водой	41,7	12,8	57,1	57,3	67,5	58,3	73,5
То же с горячей водой	46,0	28,6	57,0	60,0	72,8	60,3	68,9
Неудовлетворительное теплоснабжение	41,0	27,1	56,0	53,1	67,8	46,6	55,3
<i>Отсутствие на территории района в достаточном количестве</i>							
Предприятий бытового характера	26,0	20,3	53,0	48,9	55,0	51,2	54,1
Учреждений здравоохранения	17,5	18,6	50,4	50,6	60,4	56,3	59,5
<i>Другие проблемы района</i>							
Неудовлетворительное состояние дворов	32,1	37,9	72,0	72,0	81,0	77,4	79,9
Плохое состояние тротуаров и дорог	50,6	45,3	71,7	77,8	85,0	75,5	79,7
Постоянная парковка автомашин во дворах жилых домов	29,8	37,1	63,3	45,9	64,1	59,7	68,6
Недостаточная телефонизация	25,8	39,8	58,9	45,1	49,8	47,0	58,2
Неудовлетворительная криминогенная обстановка	20,6	15,6	57,3	45,5	54,8	48,5	58,3
Неудовлетворительная транспортная связь с другими районами города	8,7	4,7	52,5	37,7	53,1	49,7	53,2
Сильная загазованность в районе	17,9	21,0	51,9	38,0	52,5	42,9	60,0
Другие негативные экологические факторы	-	5,3	15,1	13,2	18,6	12,7	9,1

Однако, несмотря на трудности, институт местного самоуправления развивается и укрепляет свои позиции. Десятилетний период его функционирования позволяет утверждать, что оно доказало свою жизнеспособность и в состоянии оказывать реальное влияние на хозяйственную жизнь местного сообщества. Но самое главное – это то, что, вопреки трудностям, это институт власти развивается и совершенствуется, приобретая все больший авторитет; население страны поверило в успех местного самоуправления. Об этом говорят результаты социологических опросов. В 2000 – 2006 гг. удельный вес тех, кто одобряет деятельность органов местного самоуправления, в районах Вологодской области составлял около 40% (рис. 4.33).

Рисунок 4.33. Динамика уровня одобрения населением деятельности органов местного самоуправления (в % от числа опрошенных)



Период становления института местного самоуправления показал, что полностью использовать его потенциал 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. В регионе 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.

Таблица 4.9. Налоговые доходы бюджетов поселений Вологодского муниципального района в 2006 году

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	1 182	50,2	514	21,8
Старосельское	51	8,8	383	66,2	145	25,0	0	0,0
Семеновское	202	5,1	725	18,3	3 036	76,6	0	0,0
Спасское	291	7,2	703	17,4	3 039	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	3 196	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	1 031	38,3	1 508	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	1 226	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

Как же обстоят дела в этом плане? Следует заметить, что недостаток финансовых средств для решения вопросов местного значения характерен практически для всех муниципалитетов. Анализ доходной базы бюджетов сельских поселений позволяет утверждать, что здесь проблемы еще более острые (табл. 4.9).

Доля дотаций в доходной части бюджетов на 2006 г. у 2/3 поселений Вологодского района превышает 50%, а у каждого пятого – более 70% (табл. 4.10). 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.

Таблица 4.10. Источники покрытия расходов бюджетов поселений Вологодского района на 2006 г.

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
<i>Итого</i>	<i>68 727</i>	<i>100,0</i>	<i>30 051</i>	<i>43,7</i>	<i>1 508</i>	<i>2,2</i>	<i>35 448</i>	<i>51,6</i>	<i>1 721</i>	<i>2,5</i>

Ситуация усугубляется тем, что за поселенческими бюджетами закреплены законом следующие налоговые источники: налог на имущество физических лиц (в размере 100%), земельный (100%), единый сельскохозяйственный (30%) и на доходы физических лиц (10%; табл. 4.11). Если учитывать состояние экономики поселений, становится очевидна явная недостаточность налогооблагаемой базы 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. А следовательно, за счет земельного налога бюджеты поселений не пополняются.

Таблица 4.11. Гарантированные источники местных налогов (%)

Налог	Бюджеты		
	поселений	муниципальных районов	городских округов
На имущество физических лиц	100	–	100
Земельный	100	–	100
Торговый сбор		100	100
Единый сельскохозяйственный	30	30	60
Единый на вмененный доход	–	90	90
На доходы физических лиц	10	20	30
Государственная пошлина	–	100	100

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 аспекта вопроса в Грязовецком районе показало, что объекты имущества (в основном это учреждения социальной сферы) неравномерно распределены среди вновь созданных муниципальных образований (табл. 4.12). Таким образом, при отсутствии необходимой инфраструктуры следует искать формы взаимодействия с соседними и районным муниципалитетами, пути решения возникающих проблем совместно с предпринимательскими структурами.

Еще одна острейшая проблема современного этапа реформирования местного самоуправления – нехватка квалифицированных кадров в области муниципального управления и экономики. На региональном и районном уровне этот вопрос решается посредством организации семинаров. Однако отсутствие управленческого опыта

у вновь поступивших на муниципальную службу будет оказывать отрицательное влияние еще довольно длительное время. Здесь требуется помощь и долгосрочная и целенаправленная политика регионального уровня власти.

Таблица 4.12. Объекты имущества поселений
Грязовецкого муниципального района

Поселение	Численность населения, чел.	Объекты имущества, единиц				
		Учреждения				Муниципальный транспорт
		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 и 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, необходимость передела муниципальной собственности, отсутствие 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 РФ по вопросам регионального развития и местного самоуправления, подчеркивалось отсутствие стабильности экономического базиса местного самоуправления, результатом чего является¹⁵:

- дотационность преобладающего большинства местных бюджетов;
- отсутствие стабильного и прозрачного механизма взаимоотношений органов местного самоуправления и субъектов малого бизнеса как основы экономики муниципалитетов;

¹⁵ 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>.

• **несовершенство межбюджетных отношений, отсутствие единой политики перераспределения налогов и иных бюджетных поступлений и др.**

Помимо экономических проблем развития местного самоуправления 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 с учетом природно-географических и социально-экономических условий российской действительности;**

⇒ **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, **«эта реформа 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 необеспеченная ресурсами и непродуманная муниципальная реформа способна всерьез и надолго дискредитировать идею местного самоуправления и демократии в России»¹⁶**. 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 также показал необходимость 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

¹⁶ Ковалев В. Российская политика: эффекты отсутствия // Политический класс. – 2006. – №10 (22). – С. 22-31.

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 местные власти, местные предприниматели и местные жители освоили правила самоорганизации, почувствовали себя хозяевами на своей территории, сформировали соответствующий образ мышления и действий, требуется время. В этом вопросе важная роль отводится органам государственной власти. Необходимо четкое определение государственной политики в области местного самоуправления, наличие стратегии 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 является определение в стратегии путей решения проблемы подготовки квалифицированных кадров для местного самоуправления.

Ввиду сложной социально-экономической ситуации на местах следует активнее внедрять методы стратегического управления, шире использовать потенциал территорий при разработке и реализации стратегических планов социально-экономического развития субъектов РФ. При этом основой планов развития регионов должны стать долгосрочные планы развития муниципалитетов, для разработки которых 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 лиц¹⁷.

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 их решения с помощью собственных ресурсов; улучшение имиджа;

¹⁷ Лексин В., Лексин И., Чечулина Н. 25 кратких ответов на вопросы ... // Российский экономический журнал. – 2006. – №11 – 12. – С. 86-90.

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 существующих производств, привлечения фирм и инвестиций извне и стимулирования инноваций органы власти и управления на местах могут использовать широкий спектр инструментов¹⁸.

Большой спектр 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»¹⁹.

Помощь и поддержка государственных органов власти регионов, совершенствование форм и методов управления на местах, развитие частно-общественного 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.

Демократические реформы, проводимые в России, способствуют развитию гражданского общества, значительную часть которого составляют негосударственные некоммерческие организации. Общественные объединения граждан служат посредником между государством и населением, организуя публичный диалог по ключевым вопросам развития страны, региона, территории, расширяя самоуправление, утверждая активную гражданственность и ответственность людей за собственные судьбы и судьбу России в целом.

Для решения этой проблемы назрела необходимость в выработке системы мер и механизмов эффективного партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества.

Таким образом, в целях скорейшего завершения процесса преобразования местного самоуправления федеральным и региональным органам власти следует:

¹⁸ Квадрициус Н.В., Ходачек А.М. Реформа местного самоуправления – опыт реализации // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы. – 2004. – №4(22). – С. 41-46.

¹⁹ Абалкин Л.И. Избранные труды: В IV томах. Т. IV: О концепции государственной социальной политики. – М.: Экономика, 2000. – С. 643.

⇒ 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;

⇒ стимулировать активность россиян в деле создания на местах основ гражданского общества.

РЕЗЮМЕ

1. За последние годы экономика России и ее регионов, в том числе и Вологодской области, приобрела тенденцию устойчивого роста. Однако темпы происходящих перемен еще не отвечают требованиям структурной перестройки хозяйства, значительного повышения благосостояния населения, обеспечения существенных сдвигов в качестве жизни российского общества.

2. Основная цель общероссийского и регионального социально-экономического развития на современном этапе заключается в повышении уровня жизни всех слоев населения, обеспечении устойчивого демографического роста за счет придания экономике инновационного качества развития. Важнейшим условием перехода к инновационному типу экономики является развитие человеческого потенциала, использование ресурсов экономики знаний.

3. Необходимо настойчиво модернизировать региональную систему образования путем совершенствования образовательных программ и стандартов, большей ориентации их на потребности рынка.

В здравоохранении принципиальное значение имеет повышение доступности и качества медицинской помощи, ускорение реализации мер, направленных на профилактику социально обусловленных заболеваний.

4. Осуществление эффективной промышленной политики определяется темпами диверсификации действующих и создания новых производств, соответствующих росту конкурентоспособности продукции, потребностям социального развития и высокого качества жизни населения региона. Первостепенное значение приобретает организация инновационных центров, индустриальных и технопарковых зон, использование коридоров развития и формирование перспективных экономических кластеров.

5. Для региональной экономики важнейшей задачей является восстановление объемов и ускорение темпов развития аграрного сектора на основе рационализации программ поддержки сельского хозяйства, повышения эффективности деятельности предприятий АПК, экономического и социального развития сельских территорий, внедрения новых форм взаимодействия города и села.

6. Достижение главных целей экономического и социального развития региона в решающей степени зависит от своевременной выработки и реализации эффективных управленческих решений. В этой связи исключительно важную роль приобретает совершенствование деятельности системы органов власти регионального уровня и местного самоуправления, расширение подготовки и повышение квалификации управленческих кадров, усиление общественного контроля за результативностью их деятельности.

7. Макроэкономическая и политическая стабильность, развитие институтов современного рынка, активное государственное вмешательство в организацию хозяйственной и социальной жизни, создание полноценного гражданского общества становятся на современном этапе фундаментальными условиями для эффективного национального и регионального развития.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ В 2000 – 2005 гг.

Показатели приводятся преимущественно по данным органов государственной статистики, опубликованным в официальных изданиях. Для характеристики некоторых аспектов состояния экономики области привлечены данные социологических измерений, проводимых в режиме мониторинга ВНКЦ ЦЭМИ РАН

1. Промышленность

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

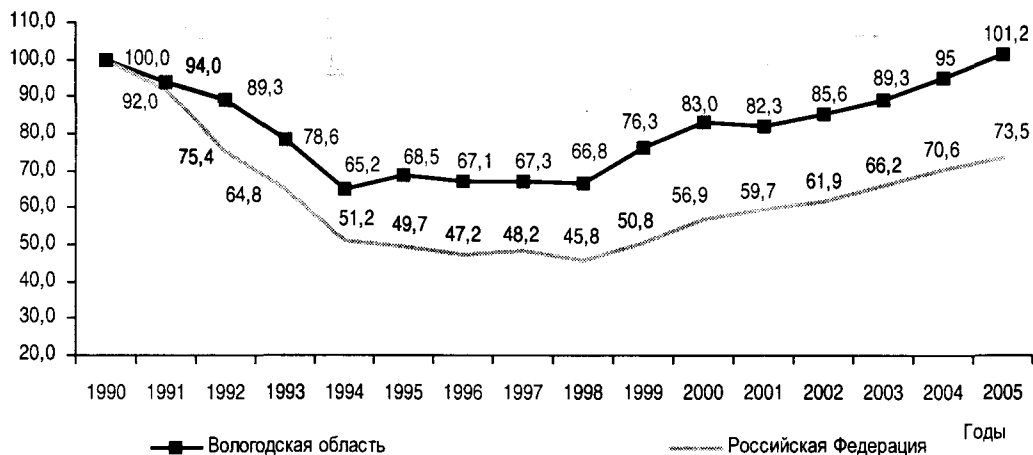


Таблица 1.1. Темпы роста физических объемов промышленного производства в регионах Северо-Западного федерального округа

Регион	В % к уровню предыдущего года						
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Калининградская область	103,9	112,9	110,2	114,8	130,2	127,4	236,9
Ленинградская область	106,7	110,1	136,4	121,8	110,7	105,9	214,4
Архангельская область	122,3	105,6	101,1	121	138,9	117,3	210,5
г. Санкт-Петербург	106,3	100,8	130,8	107	112,8	104,2	165,8
Новгородская область	114,8	117,8	107,6	105,8	110,2	108,3	160,1
Республика Карелия	121,6	101,9	103,4	100,6	110,7	118,7	139,3
Псковская область	119,6	107,7	106,8	104,9	105,8	98,7	126,0
Вологодская область	109,3	99,1	104	104,3	105,3	106,5	120,6
Республика Коми	102,4	107,4	98,3	103,4	104,8	104,1	119,1
Мурманская область	107,9	101,7	98,4	102,6	104,6	100,2	107,6
Северо-Западный округ	122,9	103,2	117	111,2	112,4	-	-
Россия в целом	111,9	104,9	103,7	107	106,1	104	128,4

Таблица 1.2. Объемы промышленной продукции на душу населения в регионах Северо-Западного федерального округа (в действующих ценах каждого года; тыс. руб.)

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Вологодская область	67,9	80,0	67,8	109,2	161,5	193,2
Республика Коми	45,9	56,6	61,1	101,7	87,8	148,1
Ленинградская область	33,9	61,5	44,7	63,6	80,6	122,1
Мурманская область	52,6	60,5	52,4	80,5	98,6	112,6
Новгородская область	26,6	40,0	33,4	53,1	70,4	97,1
Архангельская область	31,3	38,7	30,3	74,9	83,6	94,9
Республика Карелия	34,7	45,6	37,8	55,5	69,2	86,9
г. Санкт-Петербург	26,8	48,8	37,8	63,5	80,6	86,6
Калининградская область	15,0	28,3	19,3	36,7	64,2	85,8
Псковская область	11,2	18,5	15,1	24,4	29,45	38,1

Таблица 1.3. Сдвиги в структуре промышленного производства
Вологодской области

Отрасль	Удельный вес отрасли в общем объеме продукции, %								
	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2000 г. к 1995 г., +/- п.п.	2005 г. к 2000 г., +/- п.п.
Промышленность, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-
В том числе:									
- электроэнергетика	8,8	6,3	8,2	8,7	7,8	5,8	7,1	-2,5	+0,8
- черная металлургия	59,8	67,9	58,4	61,1	64	68,3	66,6	+8,1	-1,3
- химическая	8,3	8,9	9,6	6,8	6	6,7	8,6	+0,6	-0,3
- машиностроение и металлообработка	5,3	3,2	4,7	6,0	6,2	5,4	4,0	-2,1	+0,8
- лесная, деревообра- батывающая и целлюлозно-бумажная	7,4	6,2	7,6	8,2	7,1	5,8	7,0	-1,2	+0,8
- строительных материалов	1,0	0,6	0,9	0,8	0,7	0,8	0,5	-0,4	-0,1
- легкая	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,3	-0,3	-0,4
- пищевая	5,7	4,8	7,5	5,9	5,7	4,6	5,9	-0,9	+1,1

Таблица 1.4. Объемы реализации продукции, затраты на ее производство,
прибыль и рентабельность промышленных предприятий Вологодской области
в 1991 – 2005 гг.*

Год	Объем реализованной продукции, млн. руб.	Затраты на ее производство и реализацию, млн. руб.	Прибыль от реализации, млн. руб.	Уровень рентабельности, %
1995 **	16 217	14 327	1 890	12,6
1996	21 594	20 247	1 347	6,2
1997	24 995	22 251	2 744	12,3
1998	29 995	25 321	4 764	18,9
1999 **	53 066	37 529	15 537	41,4
2000	87 603	61 259	25 790	42,1
2001	88 196	74 564	12 974	17,4
2002	104 263	82 688	19 018	23,2
2003	137 102	111 399	31 028,4	30,2
2004	200 264	151 032,2	64 707,1	48,2
2005***	230 466	192 225	57 786	33,6

* До 1998 г. – в млрд. руб.

** Без малого предпринимательства.

*** По обрабатывающим производствам.

Таблица 1.5. Рентабельность (убыточность*) продукции предприятий
обрабатывающих производств Вологодской области (%)

Вид деятельности	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Всего	29,9	45,9	33,6
В том числе производство:			
- пищевых продуктов	5,8	5,2	5,7
- текстильное и швейное	5,4	5,4	-2,0
- обработки древесины и производство изделий из дерева	8,6	8,2	9,4
- химическое	21,4	25,0	22,2
- металлургическое и готовых металлоизделий	41,2	62,8	44,6
- машин и оборудования	2,0	1,5	1,9
- электрооборудования, электронного и оптического оборудования	8,3	12,1	7,8
- транспортных средств и оборудования	-1,1	0,6	3,8

* Со знаком «-».

**Таблица 1.6. Удельный вес убыточных промышленных предприятий
и сумма допущенного ими убытка**

Год	Удельный вес убыточных предприятий, %		Сумма допущенного ими убытка, млн. руб.	
	Вологодская область	СЗФО	Вологодская область	СЗФО
2000	30	35,5	656,3	16 474
2001	30	34,8	1 465,4	23 492
2002	36	39,7	1 647,6	39 936
2003	34,9	39,8	1 192,1	35 865
2004	31,6	35,7	1 670,7	25 397
2005	27,6	32,4	1 950,4	32 432

**Таблица 1.7. Динамика производства отдельных видов промышленной продукции
на предприятиях Вологодской области**

Виды промышленной продукции	Ед. изм.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Чугун	Тыс. т	7 587	7 448	7 732	7 641	7 922	7 976	105,1
Готовый прокат черных металлов	Тыс. т	8 290	7 967	8 383	8 603	9 142	9 620	116
Удобрения минеральные	Тыс. т	1 445,8	1 499,3	1 639,9	1 607,8	1 692,7	1 797,8	124,3
Станки деревообрабатывающие	Шт.	273	195	173	133	108	69	25,3
Подшипники качения	Млн. шт.	30,4	31,5	30,2	27,7	29,6	30	98,7
Вывозка древесины	Плотных м ³	6 793	6 877	6 764	6 388	6 891	6 966	102,5
Пиломатериалы	Тыс. м ³	675	702,2	778,8	919,3	1 003,9	1 023,5	151,6
Древесностружечные плиты	Тыс. усл. м ³	299,8	330,4	308,7	381,6	437,8	508,1	169,5
Древесноволокнистые плиты	Млн. усл. м ³	28,6	27,7	26,3	25,4	26,3	25,5	89,2
Ткани льняные готовые	Млн. м ²	13,6	9,2	10,4	16,6	18,1	12,1	89
Мясо, включая субпродукты I категории	Тыс. т	27,1	25,8	27	31,8	33,7	32,8	121
Материалы стеновые	Млн. усл. кирпичей	100,1	109,8	112,2	116,8	127,5	120	119,9

**Таблица 1.8. Использование производственных мощностей по выпуску отдельных
видов промышленной продукции на предприятиях Вологодской области (%)**

Виды промышленной продукции	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., +/- п.п.
Чугун	99,8	97	99,1	98	98,9	98	-1,8
Прокат черных металлов	95	96	96	97	96	98	+3
Удобрения минеральные	90	92	98	97	99,9	92	+2
Станки деревообрабатывающие	78	50	44	27	33	20	-58
Подшипники качения	50	58	59	55	60	61	+11
Вывозка древесины	85	86	83	82,1	82,7	87,8	+2,8
Пиломатериалы	44	44	51	53,6	52	61,9	+17,9
Древесностружечные плиты	63	61	86	80	92	99,3	+36,3
Древесноволокнистые плиты	63	61	57	57	59	58	-5
Ткани суровые льняные	51	37	42	68	71	47	-4
Мясопродукты	35	35	52	59	61	52	+17
Материалы стеновые	42	51	57	58	67	66	+24

**Таблица 1.9. Оценка руководителями предприятий Вологодской области факторов,
сдерживающих промышленное производство (в % от числа респондентов)**

Фактор	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Высокие цены на топливо и энергию	71	31	70	60	71	66
Высокие налоги	83	68	75	69	59	60
Высокие цены на сырье и материалы	58	58	53	57	71	58
Недостаток оборотных средств	66	64	63	65	60	58
Прогрессирующая изношенность основных фондов	50	41	58	65	46	48
Низкая платежеспособность покупателей продукции	52	44	52	40	34	42

2. Сельское хозяйство

Динамика производства продукции сельского хозяйства
(в % к уровню 1990 г.)

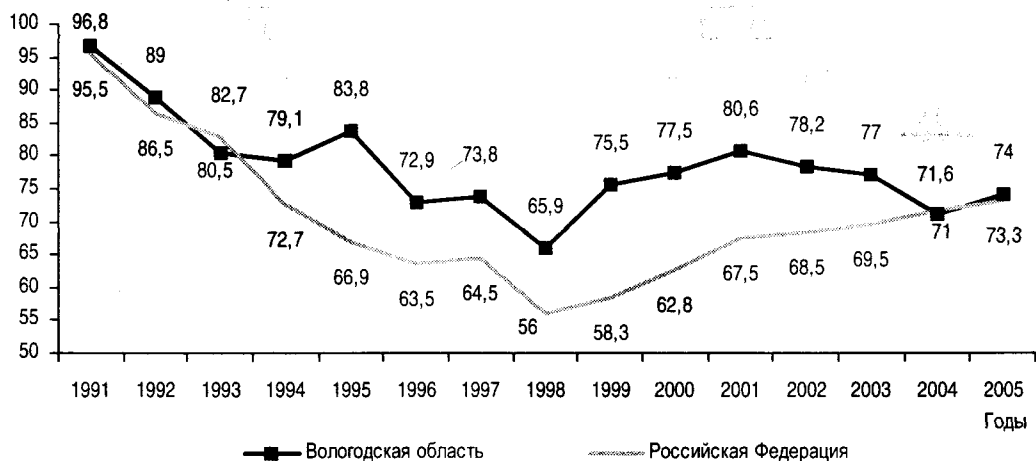


Таблица 2.1. Темпы роста производства продукции сельского хозяйства
в регионах Северо-Западного федерального округа

Регион	В % к уровню предыдущего года						2005 г. к 2000 г., %
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003г.	2004г.	2005г.	
Ленинградская область	105	106	108	92,0	98,3	108,2	113,0
Новгородская область	108	108	99,6	92,0	104,9	103,8	108
Калининградская область	105,4	93	101,7	103,0	102,9	100,3	100,5
Вологодская область	102,6	104	96,6	97,7	91,5	104	93,4
Республика Коми	110,7	103	90,4	96,8	101,4	99,5	90,9
Республика Карелия	97,3	113	95,7	97,5	86,0	98,8	89,6
Псковская область	100,2	100,8	95	85,8	109,0	86,5	77,5
Мурманская область	105	96	94	87,2	92,0	106,0	76,7
Архангельская область	101,3	96,2	96,5	87,9	96,8	95,2	75,2
Северо-Западный округ	104	103	100,7	93,3	98,6	102,0	97,3
Россия в целом	107,7	107,5	101,5	101,3	103,0	102,4	116,6

Таблица 2.2. Объемы продукции сельского хозяйства на душу населения
в регионах Северо-Западного федерального округа
(в действовавших ценах каждого года, тыс. руб.)

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Ленинградская область	8,9	10,3	13,9	14,5	15,7	18,5
Вологодская область	7,2	8,9	9,6	10,3	11,02	13,6
Псковская область	6,8	7,7	8	9,1	1,8	12,3
Новгородская область	5,9	7,5	8,3	9,2	9,8	11,6
Калининградская область	3,8	4,6	5,2	6,1	7,6	8,9
Архангельская область	3,6	3,9	3,9	4,1	4,6	4,9
Республика Коми	2,4	3,06	3,2	4,7	4,3	4,6
Республика Карелия	2,2	2,7	3	3,6	3,7	4,2
Мурманская область	1,1	1,4	1,6	1,5	1,6	1,8
Северо-Западный округ	3,3	3,98	4,6	5,4	5,6	6,5
Россия в целом	5,1	6,9	7,3	7,9	9,3	10,4

Таблица 2.3. Посевные площади сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйств Вологодской области (тыс. га)

Группа культур	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Вся посевная площадь	702,2	685	662,7	628,9	601,4	569,9	81,2
В том числе							
– зерновые культуры	170,8	170,5	162,4	141,5	139,8	131,6	77,0
– лен-долгунец	10,0	10,2	4,2	6,0	7,1	10,1	101,0
– картофель	35,5	33,9	33,4	33,1	32,6	31,7	89,3
– овощи	8,0	8,4	8,4	8,6	8,6	8,6	107,5
– кормовые культуры	477,9	462,6	454,3	439,8	413,3	387,9	81,2

Таблица 2.4 Урожайность сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйств Вологодской области (ц/га)

Культуры	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Зерновые (в весе после доработки)	12,9	16,3	12,9	14,5	13,0	14,9	113,8
Картофель	325	329	295	260,9	171,8	226,5	69,7
Овощи	468	462	468	480,1	448,4	487,9	104,2
Лен-волокно	3,8	3,3	2,5	4,3	4,0	4,4	115,7

Таблица 2.5. Поголовье продуктивного скота во всех категориях хозяйств Вологодской области (тыс. гол.)

Виды скота	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Крупный рогатый скот, всего	317,0	304,0	288,4	258,4	238,3	233,1	73,5
В том числе							
– в сельхозпредприятиях	253,6	242,0	232,5	211,5	198,0	196,8	77,6
– в крестьянских (фермерских) хозяйствах	2,5	2,4	4	3,7	3,8	3,8	152
– в хозяйствах населения	60,9	60,0	51,9	43,2	36,5	32,5	53,3
Из него коровы, всего	150,4	144,0	134,4	120,5	113	109,2	72,6
в том числе							
– в сельхозпредприятиях	110,5	108	103,3	95,4	92,2	91,9	83,1
– в крестьянских (фермерских) хозяйствах	1,3	1,1	2,1	1,9	2	1,8	138,5
– в хозяйствах населения	38,6	34,6	29	23,2	18,8	15,5	40,1
Свины, всего	187,9	183	181,5	174,4	145,7	149,9	79,7
В том числе							
– в сельхозпредприятиях	150	146	144,3	140,4	118,1	123,6	82,4
– в хозяйствах населения	37,1	36	36,2	33,1	26,5	25,2	68
Овцы и козы, всего	61,4	56,0	47,6	40,6	36,1	31,7	51,6
В том числе в хозяйствах населения	60,7	56,0	47,0	40,1	35,6	31,2	51,4
Птица всех видов, всего	4 410,3	3 787	4 114,2	4 621,6	4 320,2	4 566,7	103,5
В том числе в сельхозпредприятиях	3 822,8	3 281,3	3 738,5	4 293,6	4 050	4 343,4	113,6

Таблица 2.6. Продуктивность скота и птицы в сельхозпредприятиях Вологодской области

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Средний годовой надой молока на 1 корову, кг	2 975	3 475	3 875	4 118	4 177	4 219	141,8
Средняя годовая яйценоскость кур-несушек, шт.	298	290	301	306	294	310	104
Продукция выращивания в расчете на 1 голову маточного поголовья, кг							
- крупного рогатого скота	216	228	230	230	236	238	110,2
- свиней	1 508	1 905	1 985	1 948	1 897	2 685	178

Таблица 2.7. Производство основных сельскохозяйственных продуктов во всех категориях хозяйств Вологодской области

Виды продукции	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Зерно, тыс. т	222,0	276	210,1	244	206	182	88
Картофель, тыс. т	573,7	555,2	486,9	430,4	286,2	366,3	63,8
Льноволокно, тыс. т	3,6	3,4	1,1	2,6	2,8	4,0	111
Молоко, тыс. т	494,9	534,9	550,9	538,2	496,8	470,1	95,0
Мясо (в убойном весе), тыс. т	51,6	55,3	56,9	58,3	56,8	50,7	98,3
Яйца, млн. шт.	538,3	513,9	545,2	562,8	579,9	620,4	115,3

Таблица 2.8. Финансовые результаты деятельности сельхозпредприятий Вологодской области

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
Чистый результат по всей деятельности сельхозпредприятий, млн. руб.	497,2	606,0	359,7	173,9	388,4	674,2	135,6
Число прибыльных хозяйств	240	239	210	190	225	221	92,1
Ими получено прибыли, млн. руб.	617,7	728,2	504,5	354,7	574,9	801,1	129,7
Число убыточных хозяйств	161	173	190	161	105	100	62,1
Ими получено убытков, млн. руб.	120,4	122,3	144,8	180,8	186,5	126,9	105,4
Удельный вес убыточных предприятий от общего числа, %	40,1	42,0	47,5	45,9	31,8	31,2	-
Уровень рентабельности (убыточности) по всей деятельности без учета субсидий, %	15,9	15,2	8,0	3,3	6,3	11,0	-
Уровень рентабельности от реализации продукции с учетом субсидий, %	19,0	19,4	12,2	7,0	7,6	16,2	-

3. Инвестиционные процессы

Динамика инвестиций в основной капитал
(в сопоставимых ценах; в % к уровню 1990 г.)

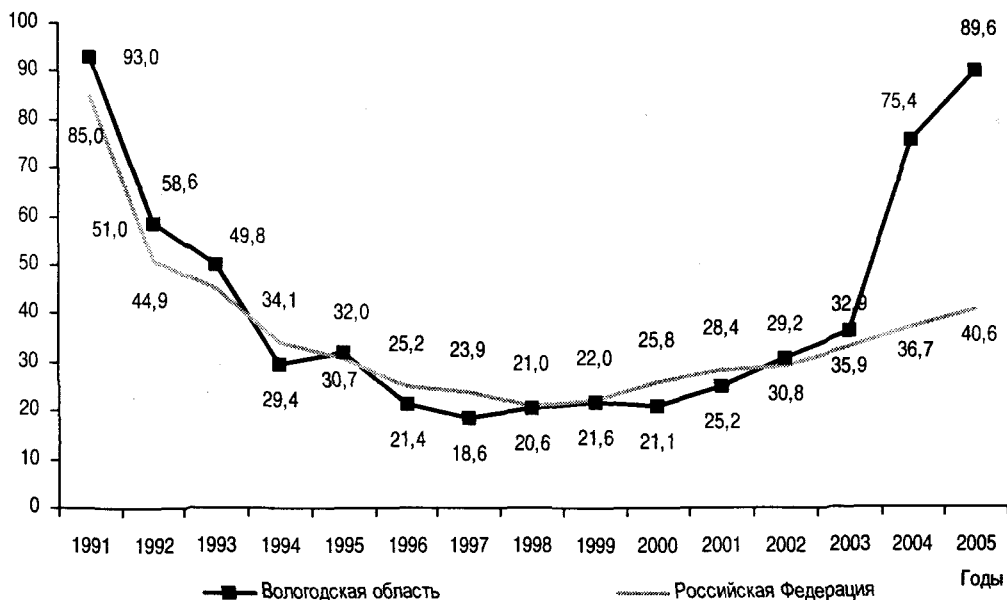


Таблица 3.1. Темпы роста инвестиций в основной капитал в регионах Северо-Западного федерального округа (в сопоставимой оценке)

Регионы	В % к уровню предыдущего года						2005 г. к 2000 г., %
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	
Вологодская область	97,9	119,5	122,3	116,5	211,0	118,8	426,8
Калининградская область	164,5	103,1	122,2	155,5	122,7	105,6	253,8
Архангельская область	167,8	122,7	140,0	108,7	102,8	118,4	227,3
г. Санкт-Петербург	80,2	119,0	125,8	135,5	84,0	109,7	186,9
Ленинградская область	111,8	126,0	75,8	153,9	121,0	96,8	172,2
Новгородская область	86,6	146,9	58,1	159,0	87,5	141,4	167,9
Мурманская область	125,0	130,3	83,1	119,1	104,6	113,2	152,7
Республика Карелия	160,6	124,1	106,3	96,3	123,0	97,1	151,7
Псковская область	117,7	110,8	96,3	154,1	93,3	84,6	129,8
Северо-Западный округ	107,0	131,4	105,2	129,0	102,4	110,8	202,3
Россия	117,4	110	102,8	112,5	111,7	110,7	157,3

Таблица 3.2. Объемы инвестиций в основной капитал на душу населения в регионах Северо-Западного федерального округа (в действовавших ценах каждого года; тыс. руб.)

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2000 г. к 1995 г., %	2005 г. к 2000 г., %
Республика Коми	16 278	20 937	21 568	25 148	34 444	50 942	472	312
Вологодская область	6 635	8 044	10 940	14 487	34 473	49 323	340	743
Ленинградская область	11 429	19 250	16 895	29 879	41 391	47 529	654	415
Архангельская область	7 589	11 115	17 748	21 602	24 905	34 850	522	459
г. Санкт-Петербург	7 590	11 309	16 275	24 067	24 489	33 577	548	442
Мурманская область	7 714	11 678	11 112	14 897	16 893	21 600	395	280
Республика Карелия	8 737	11 531	12 793	14 024	19 467	21 057	531	241
Калининградская область	4 771	6 004	8 107	14 392	20 844	20 844	454	347
Новгородская область	6 673	11 275	7 191	13 058	12 965	18 867	676	282
Псковская область	3 106	3 597	4 104	7 457	7 957	7 706	319	248

Таблица 3.3. Отраслевая структура инвестиций в основной капитал экономики Вологодской области (в % к общему объему)

Отрасль	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2000 г. к 2005 г., +/- п.п.
Инвестиции в основной капитал экономики области, всего	100	100	100	100	100	100	-
В том числе							
- в отрасли, производящие товары	48,5	60,1	69,9	62,6	53,0	45,4	-3,1
- в отрасли, оказывающие рыночные и нерыночные услуги	51,5	39,9	30,1	37,4	47,0	54,6	+3,1
Из общего итога:							
- промышленность	40,3	50,5	62,3	53,3	50,0	42,3	+2,0
- сельское хозяйство	5,9	6,3	6,7	5,7	2,3	2,5	-3,4
- строительство	1,5	2,8	0,8	3,4	0,7	0,6	-0,9
- транспорт, связь	30,4	22,4	17,9	21	39,3	47,2	+16,8
- торговля и общ. питание	1,6	1,3	1,8	3,1	0,9	0,9	-0,7
- жилищное хозяйство, коммунальное хозяйство	9,9	8,0	5,8	8,1	3,7	2,2	-7,7
- здравоохранение, физ. культура, соц. обеспечение	3,3	4,1	1,6	1,5	1,0	0,7	-2,6
- образование	2,1	0,8	0,4	0,7	0,4	0,4	-1,7

Таблица 3.4. Технологическая структура инвестиций в основной капитал по Вологодской области (в % к итогу)

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2000 г. к 2005 г., +/- п.п.
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100	100	100	-
В том числе:							
- строительно-монтажные работы	46,8	42,2	41,9	46,4	52,7	59,8	+13,0
- оборудование, машины, транспорт	38,1	46,2	50,8	42,7	37,2	30,2	-7,9
- прочие работы и затраты	15,1	11,6	8,3	10,9	10,1	10,0	-5,1

Таблица 3.5. Структура инвестиций в основной капитал в Вологодской области по источникам финансирования (в % к итогу)

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2000 г. к 2005 г., +/- п.п.
Инвестиции в основной капитал, всего	100	100	100	100	100	100	-
В том числе							
<i>Собственные средства предприятий</i>	49,9	58,2	76,4	68,3	47,7	39,8	-10,1
<i>Привлеченные средства</i>	50,1	41,8	23,6	31,7	52,3	60,2	+10,1
Из них:							
бюджетные средства	20,6	15,0	10,5	8,3	5,6	6,3	-14,3
в том числе:							
- федерального бюджета	6,6	6,7	5,5	4,3	3,3	2,7	-3,9
- областного бюджета и местных бюджетов	14,0	8,3	5,0	2,7	1,4	1,1	-12,9
<i>Кредиты банков</i>	3,7	9,2	5,6	10,0	10,5	7,5	+3,8

4. Финансы и кредит

Таблица 4.1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа на душу населения (руб.)

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
г. Санкт-Петербург	8 081	11 112	14 394	16 794	20 821	31 251	387
Республика Коми	9 919	1 2401	14 908	16 243	20 519	24 853	251
Вологодская область	7 392	8 327	10 293	13 426	19 965	21 358	289
Архангельская область	6 418	9 292	11 060	13 867	17 513	21 060	328
Ленинградская область	6 003	8 384	11 391	13 543	16 525	20 309	338
Мурманская область	7 343	8 352	12 457	14 116	18 578	19 905	271
Республика Карелия	7 523	8 518	10 863	11 973	14 906	19 795	263
Новгородская область	4 683	5 803	6 906	8 710	11 074	16 741	357
Калининградская обл.	4 617	5 717	8 157	9 808	11 891	16 112	349
Псковская область	4 134	5 858	8 495	9 428	10 594	12 641	306

Таблица 4.2. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа на душу населения (руб.)

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. к 2000 г., %
г. Санкт-Петербург	7 733	10 622	14 166	17 030	20 550	29 842	386
Республика Коми	9 776	12 450	16 941	17 180	20 531	23 865	244
Вологодская область	7 153	8 936	10 259	13 346	17 099	22 752	318
Архангельская область	6 157	9 345	11 350	14 247	16 627	21 363	347
Ленинградская область	5 736	8 309	10 993	14 070	17 137	21 001	366
Мурманская область	7 230	8 929	13 781	15 545	18 066	19 928	276
Республика Карелия	7 267	8 698	11 814	13 904	15 529	19 393	267
Новгородская область	6 255	7 748	11 470	14 220	16 978	22 808	365
Калининградская обл.	3 415	4 340	5 181	6 692	7 911	11 256	330
Псковская область	4 336	5 879	8 074	10 123	11 273	11 910	275

Таблица 4.3. Динамика основных статей в структуре привлеченных средств банков на территории Вологодской области

Источник	01.01.00	01.01.01	01.01.02	01.01.03	01.01.04	01.01.05	01.01.06
Привлеченные средства, млн. руб.	4 642	10 265	9 372	14 786	21 860	35 952	40 226
В том числе							
Средства юридических лиц на расчетном счете, млн. руб.	1 287	2 596	2 201	2 643	4 775	10 379	10 303
Темпы роста, % к 2000 г.	100	201,7	171,0	205,4	371	806	801
Темпы роста, % к предыдущему году	-	201,7	84,8	120,1	181	217	99
Депозиты юридических лиц, млн. руб.	599	2 867	593	2 282	4 598	9 173	8 684
Темпы роста, % к 2000 г.	100	478,6	99,0	381,0	768	1 531	1 450
Темпы роста, % к предыдущему году	-	478,6	20,7	384,8	201	199	95
Вклады населения, млн. руб.	2 247	3 810	5 561	7 899	11 083	14 666	17 649
Темпы роста, % к 2000 г.	100	169,6	247,5	351,5	493	653	785
Темпы роста, % к предыдущему году	-	169,6	146,0	142,0	140	132	120

5. Демографические процессы, здравоохранение

Таблица 5.1. Динамика численности населения (тыс. чел.)

Территория	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2000 г. к 1995 г., %	2006 г. к 2000 г., %
Вологодская область	1 354	1 354	1 348	1 340	1 333	1 325	1 317	1 310	1 300	99,5	96,4
Северо-Западный федеральный округ	15 310	14 864	14 324	14 199	14 073	13 949	13 832	13 731	13 628	96,4	95,1
Российская Федерация	147 665	148 460	146 890	146 304	145 649	144 964	144 168	143 474	142 754	98,9	97,2

Рисунок 5.1. Общие коэффициенты смертности населения
(число умерших на 1000 чел. нас.)

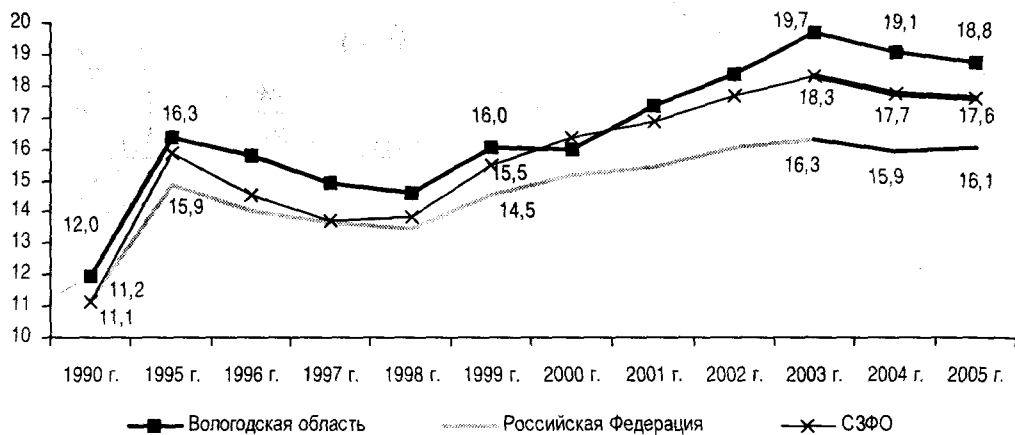


Рисунок 5.2. Общие коэффициенты рождаемости
(число родившихся на 1000 чел. нас.)

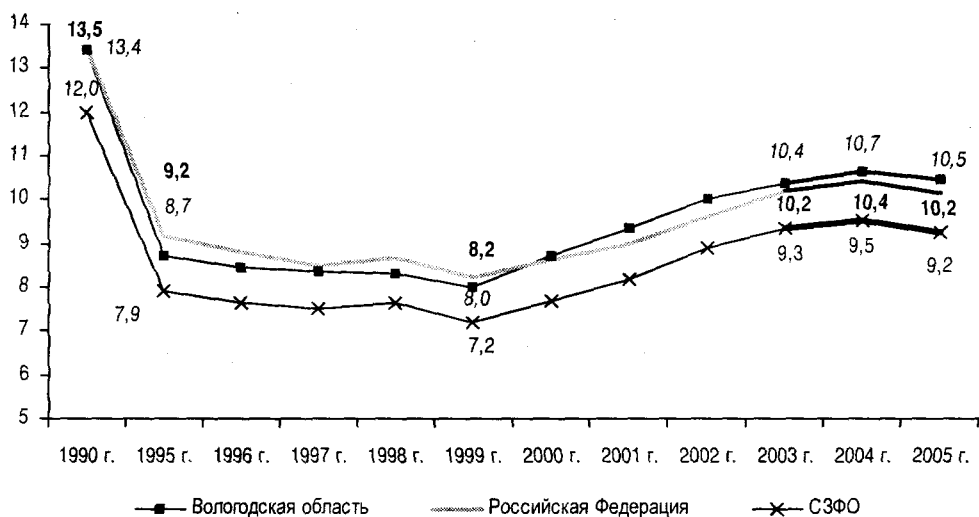


Рисунок 5.3. Коэффициенты естественного прироста населения (на 1000 чел. нас.)

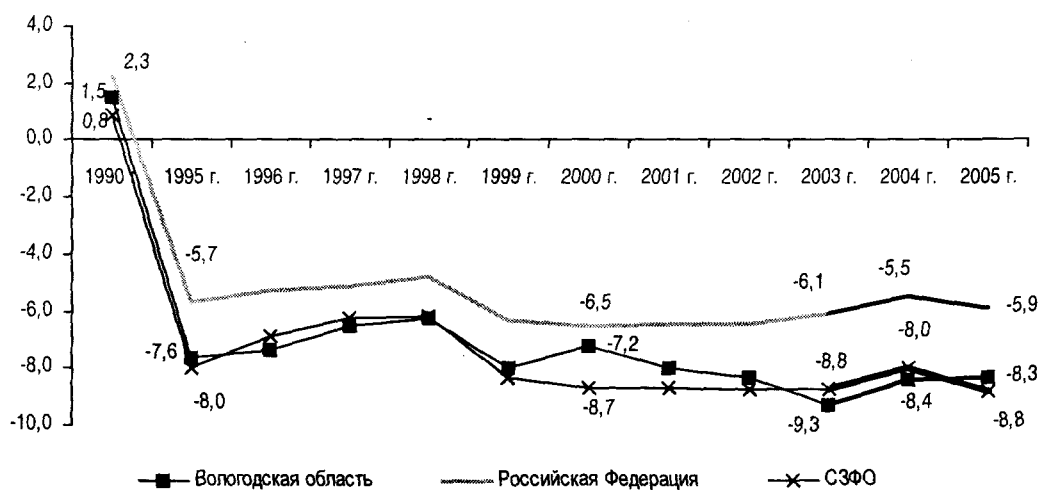


Рисунок 5.4. Половозрастная «пирамида» Вологодской области в 2002 г.

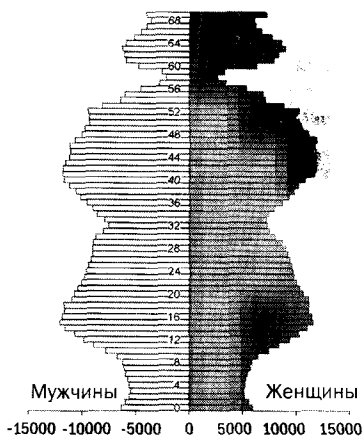


Рисунок 5.5. Половозрастная «пирамида» Вологодской области в 2006 г.

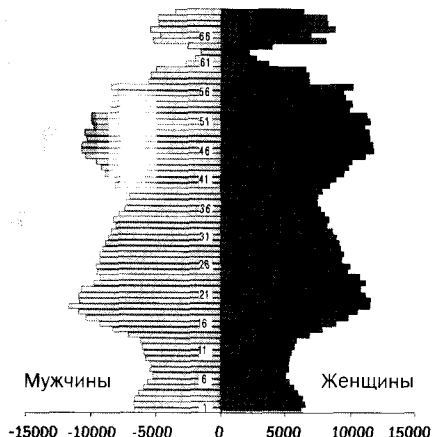


Рисунок 5.6. Коэффициенты младенческой смертности (на 1000 родившихся живыми)

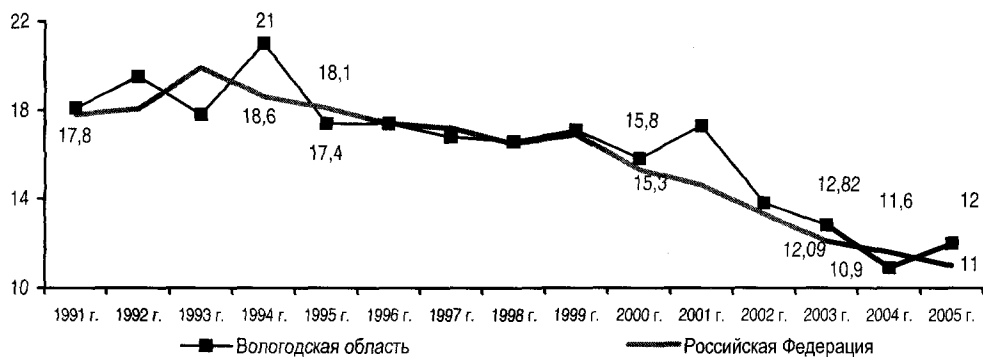


Рисунок 5.7. Ожидаемая продолжительность жизни женщин при рождении (число лет)

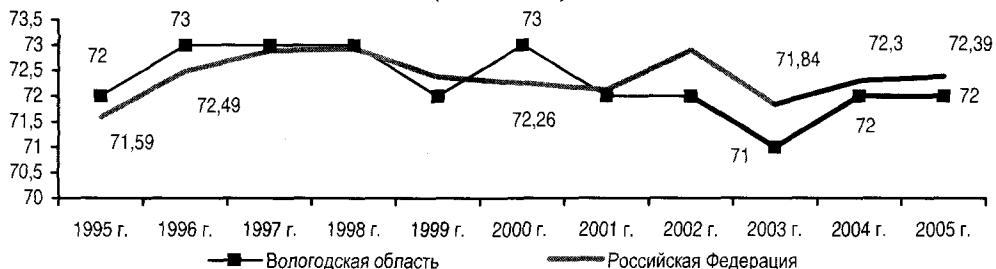


Рисунок 5.8. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении (число лет)

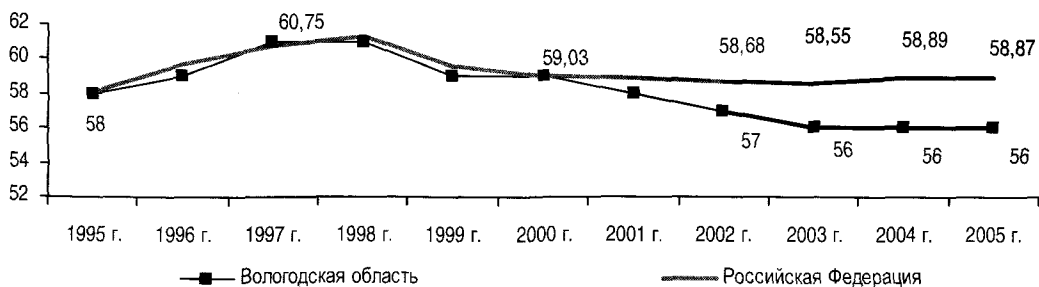


Рисунок 5.9. Средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении (число лет)

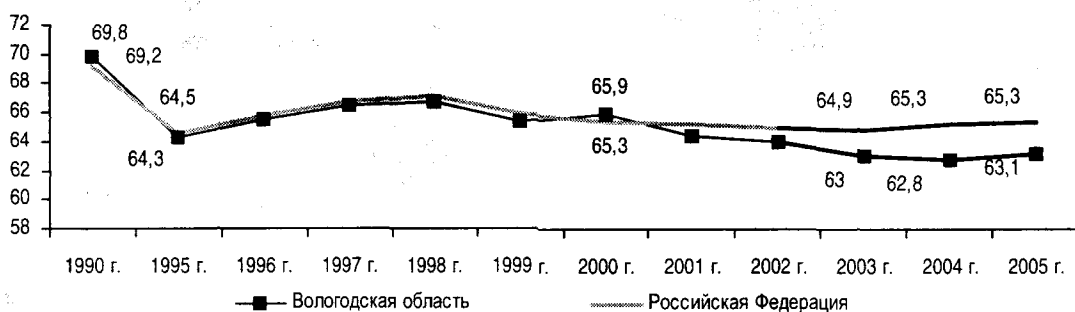
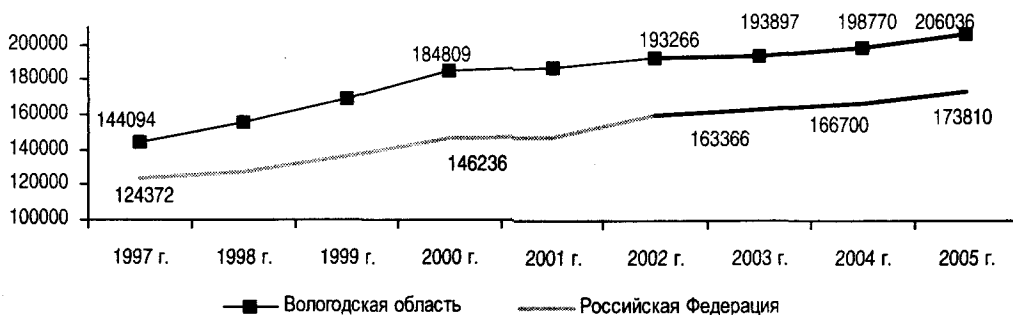


Таблица 5.2. Заболеваемость населения Вологодской области по основным группам болезней (на 1000 человек)

Показатели	Год							2000 г. к 1995 г., %	2005 г. к 2000 г., %
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
Общая заболеваемость	736,6	837,0	819,5	815,3	813,6	811,6	806,4	113,6	96,7
В том числе по гр. болезней Инфекционные и паразитарные	47,4	53,8	48,0	47,0	42,3	41,4	40,9	113,5	76,0
Новообразования	6,0	7,5	7,5	7,2	7,5	7,9	7,6	125,0	101,0
Эндокринной системы	6,3	9,7	8,4	8,6	8,7	10,2	9,8	153,9	101,0
Крови и кровеносной системы	3,7	5,5	5,2	5,2	5,0	5,0	5,2	148,6	94,5
Психические расстройства	10,2	8,2	6,1	6,4	7,4	7,1	7,2	80,3	87,8
Нервной системы и органов чувств	58,4	86,6	84,3	77,9	77,6	84,1	82,9	148,3	95,7
Органов кровообращения	12,5	18,2	18,9	20,6	18,8	20,0	20,7	145,6	113,7
Органов дыхания	364,4	405,7	394,9	389,2	391,8	371,0	366,4	11,3	9,3
Органов пищеварения	19,8	24,4	24,0	23,4	24,0	24,6	23,5	123,2	96,3
Мочеполовой системы	21,7	29,2	33,0	31,0	32,8	38,0	38,8	135,0	132,9
Осложнения беременности и родов	31,1	43,4	47,5	51,7	49,3	48,0	55,2	139,5	127,2
Кожы и подкожной клетчатки	48,4	48,7	52,6	53,3	51,7	54,4	54,8	100,6	112,5
Костно-мышечной системы	27,8	32,5	33,2	33,2	33,7	34,4	33,2	116,9	102,0
Врожденные аномалии	2,3	2,2	1,8	1,8	1,5	1,7	2,3	95,6	104,0
Травмы и отравления	97,7	83,1	79,9	84,7	85,5	84,6	86,2	85,1	103,5
Перинатального периода	9,8	21,5	22,4	23,5	23,6	23,4	23,7	219,4	108,8

Рисунок 5.10. Уровни заболеваемости детского населения (случаев на 100 тыс. детей в возрасте 0 – 14 лет)



6. Сфера образования

Таблица 6.1. Показатели развития дошкольного образования Вологодской области
(на начало учебного года)

Показатель	1991 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2005 г. в % к	
									1991 г.	1995 г.
Число дошкольных учреждений	1 181	858	683	677	667	655	647	643	54,4	74,9
Численность детей в них, тыс. чел.	101,4	58,1	51,5	51,3	51,6	52,3	53,8	55,8	55,0	96,0
На 100 мест приходится детей	109	76	76	76	77	83	83	85	78,0	111,8

Таблица 6.2. Показатели развития школьного образования Вологодской области
(на начало учебного года)

Показатель	Год								2005 г. в % к	
	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1991	1995
Число дневных школ	831	854	811	766	747	723	701	669	80,5	78,3
Численность учащихся, тыс. чел.	186	200	182	173	162	150	138	128	68,7	63,9
Окончили основную общеобразовательную школу, тыс. чел.	16,6	18,2	20,8	20,8	21,4	20,5	18,9	17,7	106,6	97,3
Окончили общеобразовательную среднюю (полную) школу, тыс. чел.	8,1	7,9	11,9	11,7	11,9	12,1	12,2	11,1	137,0	140,5

Таблица 6.3. Показатели развития начального профессионального образования Вологодской области

Показатель	Год								2005 г. в % к	
	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1991	1995
Число учебных заведений	52	53	53	53	51	52	50	47	90,4	88,7
В них учащихся, тыс. чел.	18,5	19,8	19,8	19,9	20,1	20,2	19,6	18,8	101,6	94,9
Прибыло учащихся, тыс. чел.	13,4	10,1	8,9	8,7	9,2	8,3	7,9	7,6	56,7	75,2
Подготовлено рабочих, тыс. чел.	12,4	8,1	7,9	7,6	7,7	7,8	7,9	7,7	62,1	95,1

Таблица 6.4. Показатели развития среднего профессионального образования Вологодской области (на начало учебного года)

Показатель	Год								2005 г. в % к	
	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1991	1995
Число учебных заведений	26	25	26	26	26	26	26	26	100	104,0
В них учащихся, тыс. чел.	18,3	16,4	20,5	21,7	21,9	22	22,4	22,5	123,0	137,2
Из них обучаются по договорам с полным возмещением затрат на обучение	н/д	1,3	6,2	7,4	7,6	7,9	8,3	8,7	-	в 6,7 р.
в % от общей численности студентов	н/д	13	30	34	35	36	37	39	-	-
Принято учащихся, тыс. чел.	5,7	5,4	7,4	7,1	7,0	7,3	7,5	6,9	121,1	127,8
Выпущено специалистов, тыс. чел.	5,0	3,8	5,2	4,8	5,4	5,9	5,8	5,5	110,0	144,7

Таблица 6.5. Показатели развития государственного высшего профессионального образования Вологодской области (на начало учебного года)

Показатель	Год								2005 г. в % к	
	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1991	1995
Число учебных заведений	4	5	4	4	4	4	4	4	100	80
В них студентов, тыс. чел.	16,6	18,9	30,2	33,7	38,8	40,5	41,7	41,9	в 2,5 р.	в 2,2 р.
Из них обучаются по договорам с полным возмещением затрат на обучение	-	1,2	8,9	11,8	15,7	17,8	18,9	19,5	-	в 16,3 р.
Принято в вузы, тыс. чел.	4,0	4,6	8,3	8,9	10,2	10,5	10,2	10,1	в 2,5 р.	в 2,2 р.
Выпущено специалистов, тыс. чел.	2,5	2,6	3,8	4,9	5,4	6,3	6,9	7,1	в 2,8 р.	в 2,7 р.

Рисунок 6.1. Обеспеченность населения дошкольными образовательными учреждениями по регионам СЗФО в 1999 и 2005 гг. (численность детей в расчете на 100 мест)

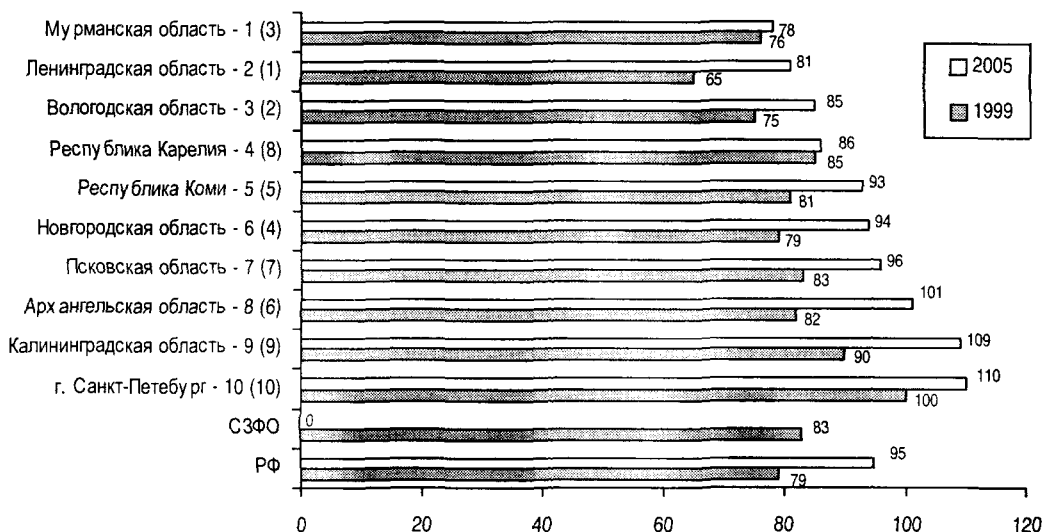


Рисунок 6.2. Численность студентов государственных и муниципальных средних учебных заведений по регионам СЗФО (на 10 тыс. человек населения)

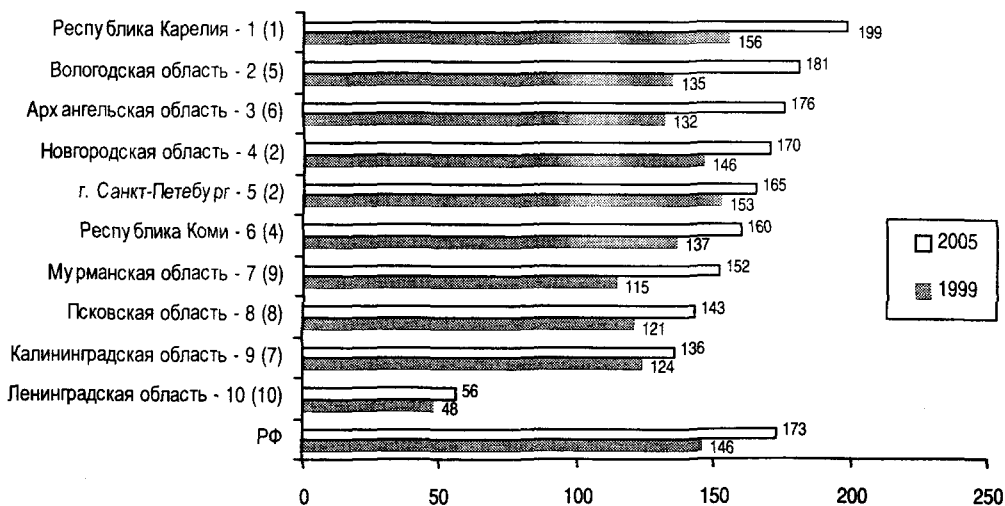


Рисунок 6.3. Численность студентов государственных высших учебных заведений по регионам СЗФО (на 10 тыс. человек населения)

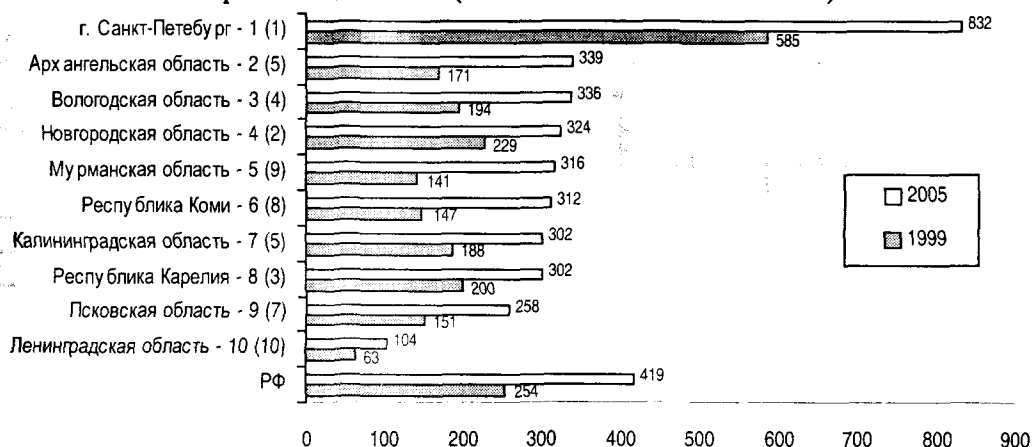
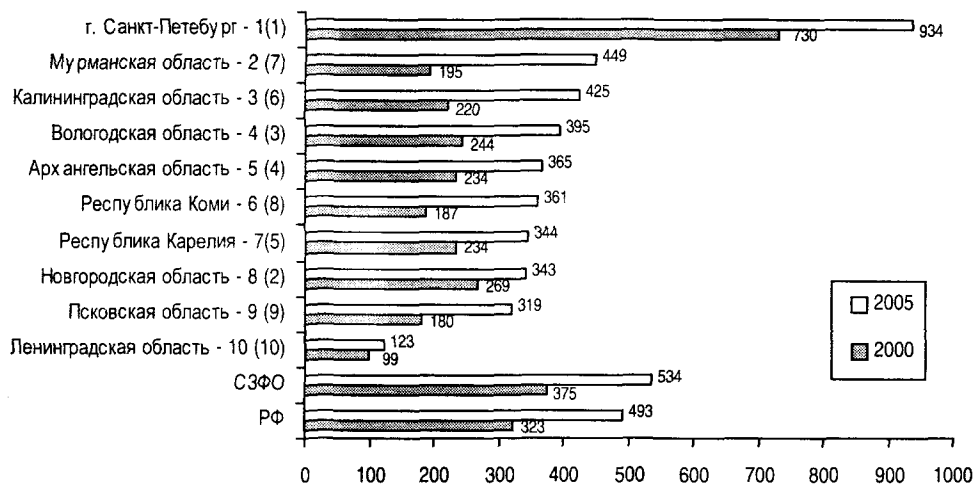


Рисунок 6.4. Численность студентов государственных и негосударственных высших учебных заведений по регионам СЗФО (на 10 тыс. человек населения)



7. Материальное благосостояние населения

Таблица 7.1. Среднедушевые денежные доходы населения Вологодской области

Показатели	Год							2000 г. к 1995 г., %	2005 г. к 2000 г., %
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
Номинальные среднедушевые денежные доходы, руб.*	499	1 985	2 638	3 406	4 412	5 246	6 295	456,32	317,12
В % к уровню СЗФО	89,1	88,5	87,4	88,5	81,6	77,4	74,7	-	-
В % к уровню РФ	96,8	87,0	86,2	87,6	85,3	81,8	78,5	-	-
Реальные располагаемые денежные доходы, в % к уровню предыдущего года	91,2	118,8	111,8	111,5	111,3	106,2	105,7	87,99	155,74

* 1995 г. — тысяч рублей.

Таблица 7.2. Динамика среднемесячной заработной платы в Вологодской области*

Показатели	Год							2000 г. к 1995 г., %	2005 г. к 2000 г., %
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	562	2 562	3 511	4 497	5 498	6 971	8 828	455,87	344,57
В % к уровню СЗФО	106,2	101,2	96,1	89,8	89,5	92,7	90,5	-	-
В % к уровню РФ	119,1	115,2	108,4	101,9	99,99	103,4	103,2	-	-
Реальная среднемесячная заработная плата, в % к уровню предыдущего года	88,0	128,0	116,0	111,8	108,3	114,2	112,3	104,75	180,13
Отношение зарплат: – к стоимости набора прожиточного минимума для трудоспособного населения	1,80	2,19	2,50	2,25	2,48	2,69	2,89	↑(0,39)	↑(0,7)

* 1995 г. — тысяч рублей.

Таблица 7.3. Соотношение заработной платы работников по отраслям экономики
(в % от средней по области)

Отрасль	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Промышленность	123	132	128	126	126	123	129
Сельское хозяйство	57	53	59	63	61	61	63
Транспорт	114	113	110	121	127	128	115
Связь	90	96	92	95	97	100	
Строительство	124	115	125	111	110	126	123
Торговля, общественное питание, материально-техническое снабжение	90	86	93	85	93	73	79
ЖКХ, непроектные виды бытового обслуживания	87	73	73	72	74	74	69
Здравоохранение, физ. культура, спорт, соц. обеспечение	70	72	64	71	66	65	69
Образование	59	59	58	64	61	58	62
Культура и искусство	51	54	53	60	56	53	55
Управление	90	97	93	100	104	100	110

Рисунок 7.1. Дифференциация доходов (соотношение располагаемых ресурсов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения; в разах)

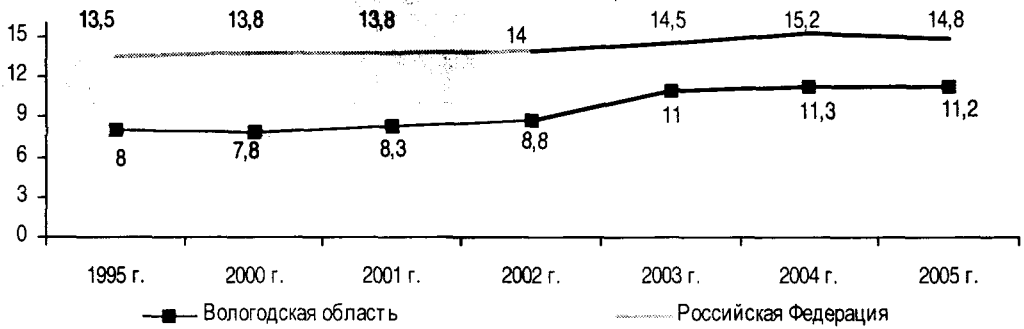


Рисунок 7.2. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (в % от общей численности населения)

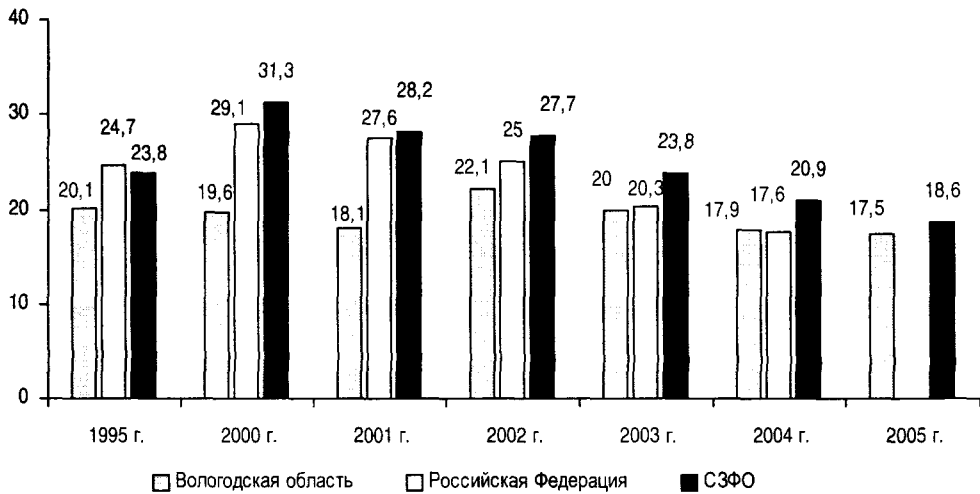


Рисунок 7.3. Оценка покупательной способности населением Вологодской области (в % от числа опрошенных)



Таблица 7.4. Структура денежных расходов населения Вологодской области и Российской Федерации (%)

Год	Территория	Показатели					
		Покупка товаров и оплата услуг	Обязательные платежи, взносы	Сбережения	Покупка иностранной валюты	Прочие расходы	Превышение доходов над расходами
1995	Вологодская обл.	67,5	6,4	6,9	1,8	0,4	17,0
	РФ	70,5	5,6	5,5	14,8	н. д.	3,6
2000	Вологодская обл.	57,8	7,8	4,4	5,3	6,2	18,5
	РФ	77,8	7,8	5,0	6,7	н. д.	2,7
2002	Вологодская обл.	57,2	8,0	3,7	3,0	16,2	11,9
	РФ	73,2	9,2	10,4	5,5	н. д.	1,7
2003	Вологодская обл.	55,1	10,5	5,2	3,1	17,6	8,5
	РФ	69,1	8,3				
2004	Вологодская обл.	56,3	11,1	4,7	2,9	19,2	5,8
	РФ	69,9	9,1				
2005	Вологодская обл.	56,9	11,1	4,6	2,6	18,6	6,2
	РФ	70,4	9,2				

Рисунок 7.4. Динамика социальной самоидентификации населения Вологодской области (в % от числа опрошенных)

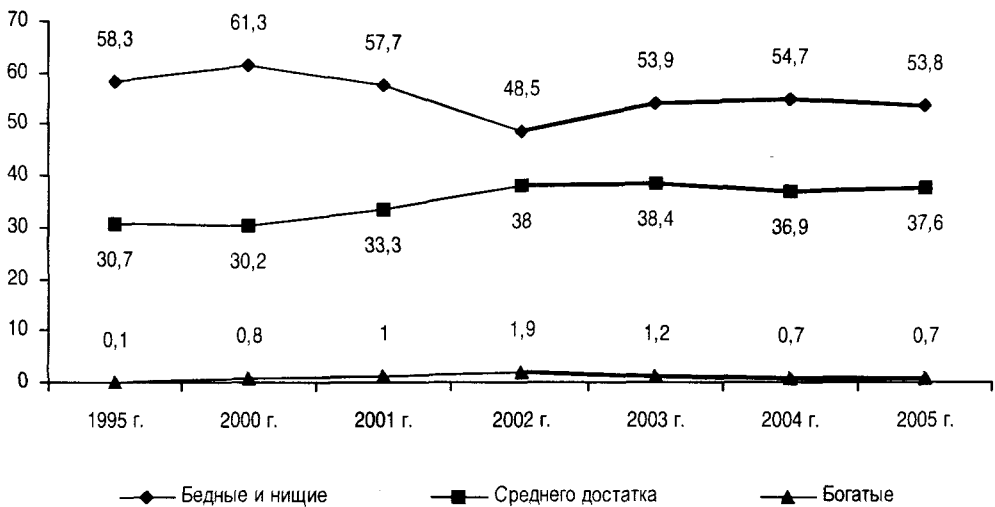


Таблица 7.5. Среднедушевое потребление продуктов питания в Вологодской области (в килограммах)

Категория продуктов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Мясо и мясопродукты	44	46	52	57	58	55
Молоко и молочные продукты	231	234	245	232	242	234
Яйца	225	239	280	290	292	299
Хлебобродуки	116	118	120	121	115	128
Картофель	190	191	167	166	145	144
Овощи и бахчевые	118	117	118	120	132	128
Сахар	32	32	33	34	35	36
Масло растительное	8,2	90	10	11,3	13	13
Рыба и рыбопродукты	80	80	11	11,3	12,9	12,9

Таблица 7.6. Расходы консолидированного бюджета Вологодской области на социальные отрасли

Статьи	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
<i>В текущих ценах года (в млн. руб.)</i>							
Образование	2 431,2	2 823,2	3 861,3	4 692,1	5 873,1	8 001,9	8 198,5
Здравоохранение и физ. культура	1 557,8	1 582,1	1 945,9	2 437,0	3 314,3	5 384,6	5 799,4
Культура и искусство	369,5	372,0	544,8	662,3	861,1	1 488,1	1 565,6
<i>В % к общему объему бюджетных расходов</i>							
Образование	23,0	19,0	20,8	26,5	20,4	22,7	25,5
Здравоохранение и физ. культура	14,7	10,7	10,5	14,2	11,5	15,3	18,0
Культура и искусство	3,5	2,5	2,9	3,5	3,0	4,2	4,9

Таблица 7.7. Объем платных услуг в отраслях социальной сферы Вологодской области (на душу населения; в руб.; в 1995 г. — тыс. руб.)

Отрасль	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Образование	138,9	210,9	285,1	399,9	537,8	749,0
Культура	38,1	52,0	74,9	89,9	108,7	143,0
Здравоохранение, физ. культура и спорт	340,2	348,5	461,7	772,8	997,5	1 421,5

8. Общественное мнение как индикатор эффективности социального управления

Мониторинг общественного мнения в регионе: основные итоги исследований ВНКЦ ЦЭМИ РАН

Рисунок 8.1. Динамика уровня благосостояния населения Вологодской области (в % от числа опрошенных)

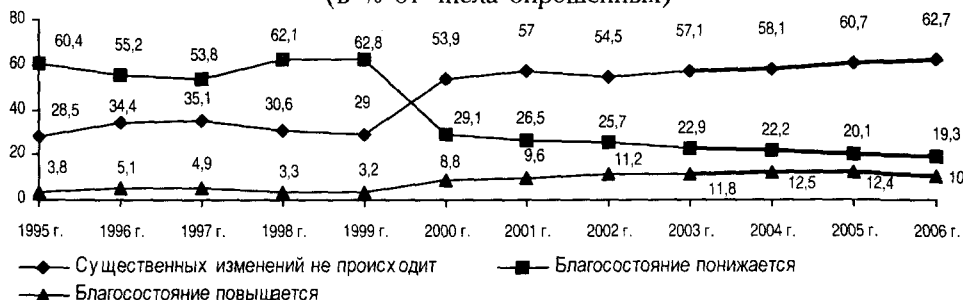


Рисунок 8.2. Динамика уровня запаса терпения населения Вологодской области (в % от числа опрошенных)



Рисунок 8.3. Динамика показателя социального настроения жителей Вологодской области (в % от числа опрошенных)



Рисунок 8.4. Оценка населением Вологодской области вероятности массовых выступлений против роста цен и падения уровня жизни, возможности участия в них (в % от числа опрошенных)

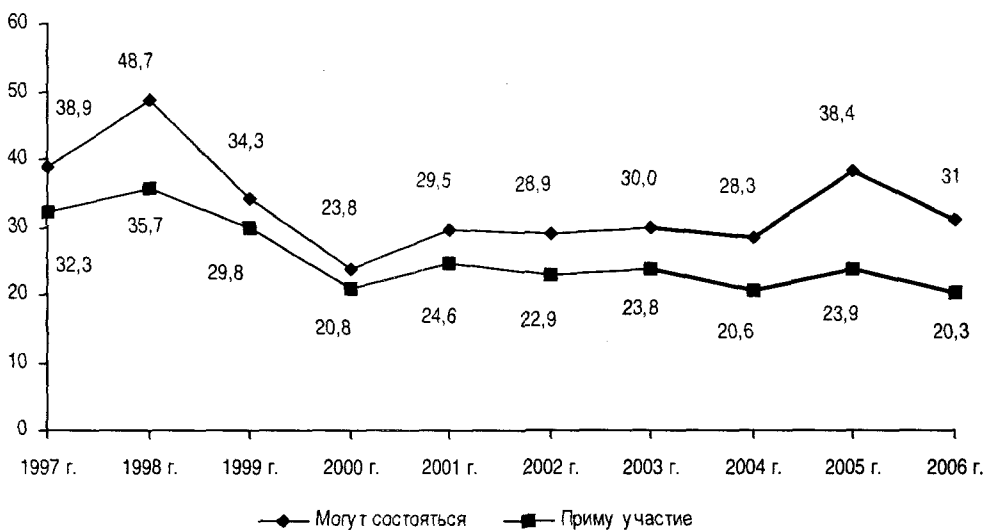


Рисунок 8.5. Уровень одобрения населением Вологодской области деятельности Президента РФ (в % от числа опрошенных)

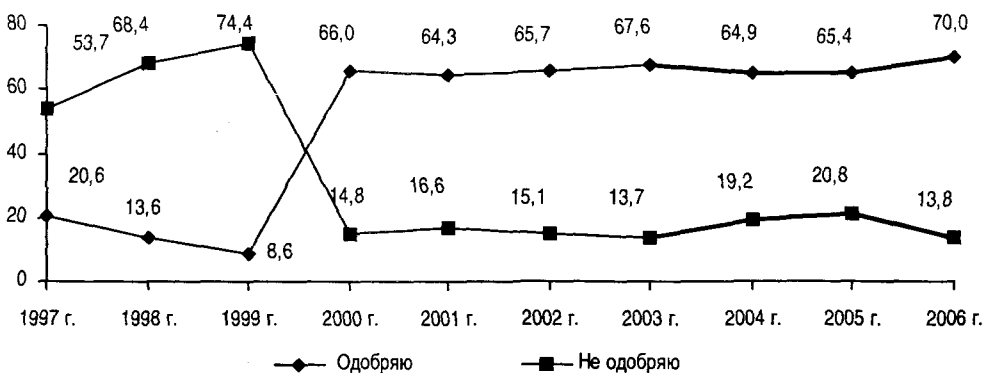


Рисунок 8.6. Уровень одобрения населением Вологодской области деятельности губернатора (в % от числа опрошенных)

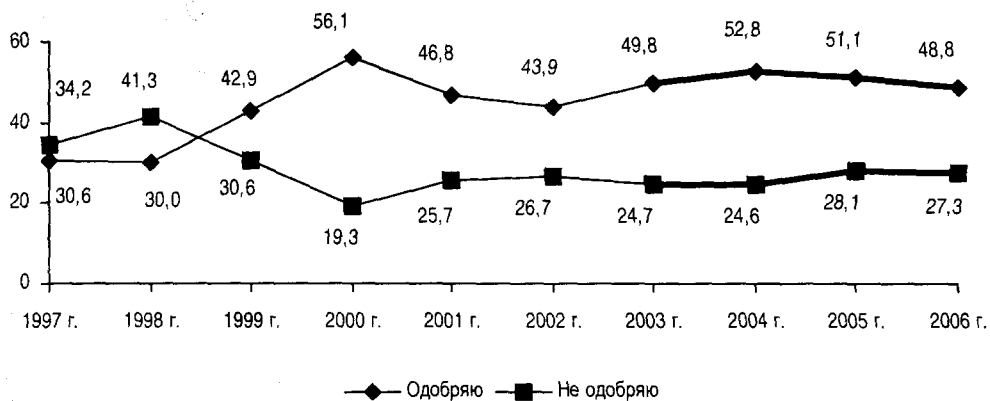


Таблица 8.1. Динамика изменений отношения населения Вологодской области к государственным и социальным институтам РФ (в % от числа опрошенных)

Государственные и социальные институты		2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Президент РФ	Доверяют	57	58	53	64	54	58	62
	Не доверяют	10	12	9	8	11	12	8
Правительство РФ	Доверяют	43	38	34	43	35	38	42
	Не доверяют	18	23	18	24	20	24	21
Совет Федерации	Доверяют	28	27	22	35	27	30	34
	Не доверяют	22	23	20	20	21	24	21
Государственная Дума	Доверяют	23	21	18	28	26	27	28
	Не доверяют	32	33	28	34	27	33	31
Руководство региона	Доверяют	31	28	23	32	30	33	38
	Не доверяют	23	27	24	29	23	28	24
Федеральная служба безопасности	Доверяют	34	35	26	35	28	36	35
	Не доверяют	23	20	19	26	21	22	22
Милиция	Доверяют	27	29	22	26	24	27	29
	Не доверяют	36	38	33	42	36	39	37
Суд	Доверяют	32	36	25	31	31	37	36
	Не доверяют	28	27	26	33	25	27	27
Прокуратура	Доверяют	31	34	22	29	29	34	33
	Не доверяют	26	26	25	33	24	27	26
Армия	Доверяют	37	39	29	31	27	26	30
	Не доверяют	22	23	22	32	29	35	32
Профсоюзы	Доверяют	28	28	22	25	27	28	27
	Не доверяют	24	26	22	33	24	29	29
Церковь	Доверяют	42	47	35	46	43	47	43
	Не доверяют	14	10	12	14	11	13	15
Партии, политические движения	Доверяют	11	12	11	19	17	16	18
	Не доверяют	41	42	34	44	34	42	39
Средства массовой информации	Доверяют	33	30	22	32	27	30	31
	Не доверяют	28	34	31	37	31	34	33
Банковские, предпринимательские круги	Доверяют	12	13	11	20	18	21	23
	Не доверяют	37	39	34	39	32	35	32
Директора, руководители предприятий	Доверяют	20	19	17	24	22	24	27
	Не доверяют	34	36	31	38	30	36	32

Таблица 8.2. Суждения о жизни в нашем обществе, с которыми жители Вологодской области согласны (в % от числа опрошенных)

Суждение	1996 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Богатые становятся богаче, а бедные – беднее	66	55	55	54	52	36	40	38
Людям у власти нет никакого дела до меня	53	38	36	38	47	38	39	38
Я не чувствую себя участником событий, происходящих в стране	38	35	31	31	39	30	26	24
Сейчас каждый, кто хочет и может работать, способен обеспечить свое благополучие	22	27	31	30	27	23	28	27
Каждый из нас может повлиять на события в стране	6	4	6	6	6	7	6	5
Власти заботятся о жизни простых людей	4	5	3	4	5	6	6	6

Таблица 8.3. Как Вы считаете, обеспечиваются ли государством нормы демократического общества в нашей стране? (в % от числа опрошенных)

Норма		2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Равенство всех граждан перед законом	Да	12	14	13	19	18	20	19
	Нет	66	62	61	60	62	64	65
Личная безопасность	Да	8	10	14	14	14	20	18
	Нет	69	64	64	64	65	63	64
Соблюдение прав человека	Да	12	15	14	20	19	22	21
	Нет	61	55	54	55	57	56	57
Социальные гарантии	Да	10	13	12	18	19	23	20
	Нет	60	54	53	55	56	55	57
Свобода политического выбора	Да	42	45	40	42	42	49	44
	Нет	26	21	25	31	33	29	32
Терпимость к чужому мнению	Да	22	24	22	26	27	31	29
	Нет	37	33	36	39	42	42	41
Свобода слова	Да	40	39	35	38	38	44	40
	Нет	28	27	30	35	36	34	34

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ



ИЛЬИН ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ –

заслуженный деятель науки РФ

доктор экономических наук, профессор,

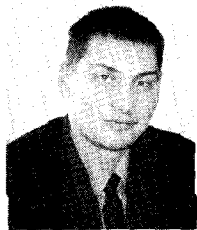
директор ВНКЦ ЦЭМИ РАН



ГУЛИН КОНСТАНТИН АНАТОЛЬЕВИЧ –

кандидат исторических наук,

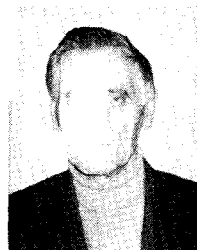
заместитель директора ВНКЦ ЦЭМИ РАН



ЗАДУМКИН КОНСТАНТИН АЛЕКСЕЕВИЧ –

кандидат экономических наук,

заведующий отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН



СЫЧЕВ МИХАИЛ ФЕДОРОВИЧ –

кандидат экономических наук,

старший научный сотрудник ВНКЦ ЦЭМИ РАН



УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА –

кандидат экономических наук,

заведующий отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН



ШАБУНОВА АЛЕКСАНДРА АНАТОЛЬЕВНА –

кандидат экономических наук,

заведующий отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН

PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT:

2007 – 2010

Annotation

The questions of providing the quality growth of regional economic within the framework of actual tasks for Russia's development on modern stage are examined in this monograph. The ways and mechanisms of activities for modernization of social and economic processes of regional development are proposed here, basing on the analysis of socio-economic processes which took place in Vologda region during the period 2000 – 2005.

Authors show that the delayed decisions taken by federal government on acute problems in the society don't allow the regions to use their potential in full for the dynamic bettering of the living quality for all sectors of population.

This book continues the complex of works on regional development made and published at VSCC CEMIRAS. Previous results were published in the following issues: «Strategy of regional development» (2004) and «Regional Strategy for economical growth » (2005).

The book is destined for scientists, teachers, candidates for a degree and students, for practical specialists in economic and social sphere, for administrative and managing bodies.

CONTENT

<i>Preface</i>	5
1. IMPERATIVES OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA	7
1.1. Key questions of providing the national and regional growth on the modern stage.....	7
1.2. Development of institutes of civil society and the increasing of the State's effectiveness	25
2. SOCIAL ASPECTS OF THE REGIONAL DEVELOPMENT	39
2.1. Modernization of education	39
2.2. Priorities of development of regional health care system	56
3. TO THE NEW QUALITY OF THE REGIONAL ECONOMIC GROWTH	81
3.1. Formation and realization of industrial effectiveness policy ...	81
3.2. Agricultural and food sector: problems and ways of solving those	95
3.3. Actual question of the development of regional innovation system	115
4. REFORMING THE LOCAL AUTHORITIES	130
<i>Resume</i>	156
<i>Appendix</i>	158
MAIN INDICATORS OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF VOLOGDA REGION IN 2000 – 2005	
1. Industry	159
2. Agriculture	162
3. Investment processes	164
4. Finances and loans	166
5. Demographic processes, health care	167
6. Education	171
7. Welfare of population	174
8. Public opinion as an indicator of effectiveness of social management.....	177
<i>Promotion about authors</i>	181
<i>Annotation</i>	182
<i>Content</i>	183

ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН

Научное издание

Ильин Владимир Александрович
Гулин Константин Анатольевич
Сычев Михаил Федорович и др.

**ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:
2007 – 2010**

Редакционная подготовка

Оригинал-макет

Корректор

Л.Н. Воронина

А.А. Воробьева

Л.В. Зарубалова

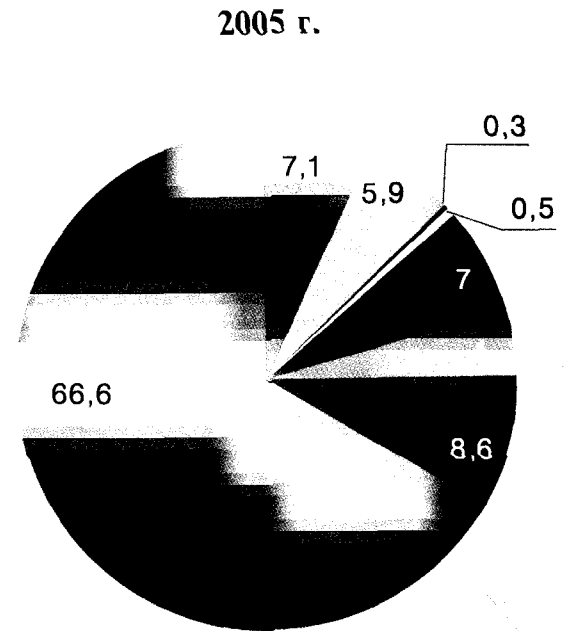
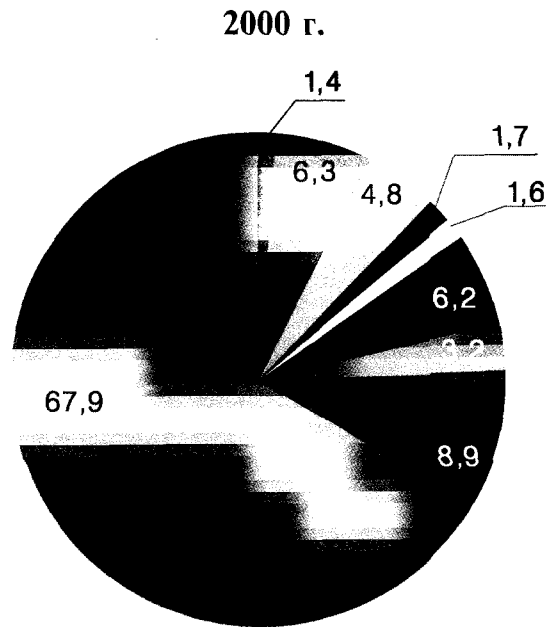
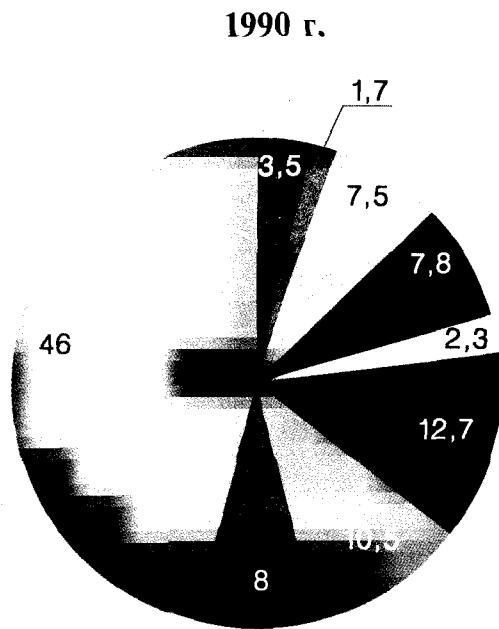
Подписано в печать 21.05.07.

Формат бумаги 70x108¹/₁₆. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 15,6. Тираж 400 экз. Заказ № 2356.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН,
тел. 54-43-85, e-mail: common@vscc.ac.ru

Отпечатано с оригинал-макета в ООО ПФ “Полиграф-Книга”
160001, г. Вологда, ул. Челюскинцев, 3



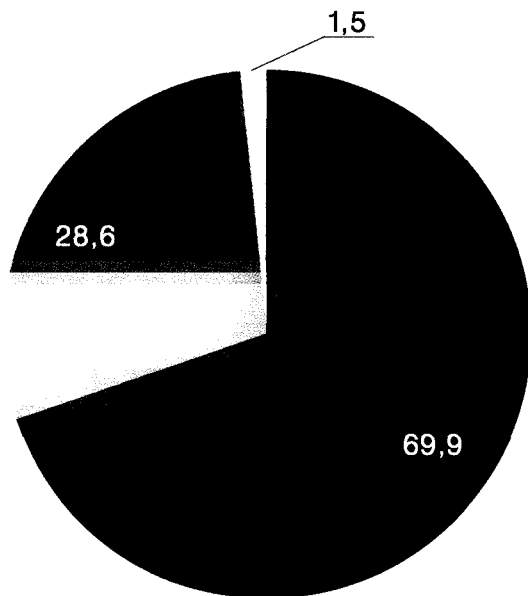
■ Черная металлургия
 ■ Химическая
 ■ Машиностроение и металлообработка

■ Лесная, деревообрабатывающая и бумажная
 ■ Строительных материалов
 ■ Легкая

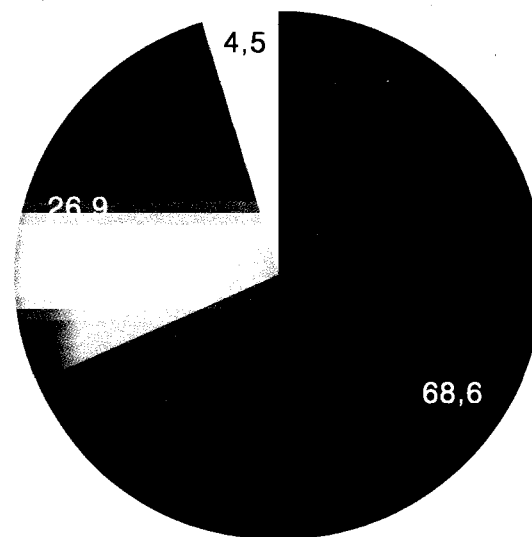
■ Пищевая
 ■ Электроэнергетика
 ■ Другие отрасли

Структура промышленного производства Вологодской области в 1990, 2000 и 2005 гг. (%)

2000 г.



2004 г.

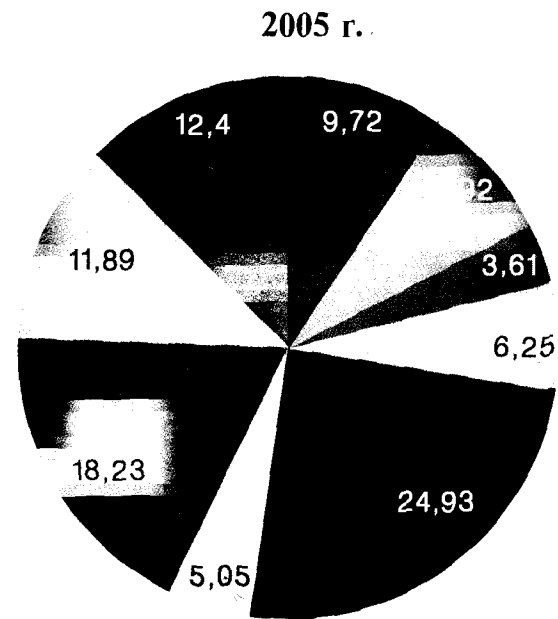
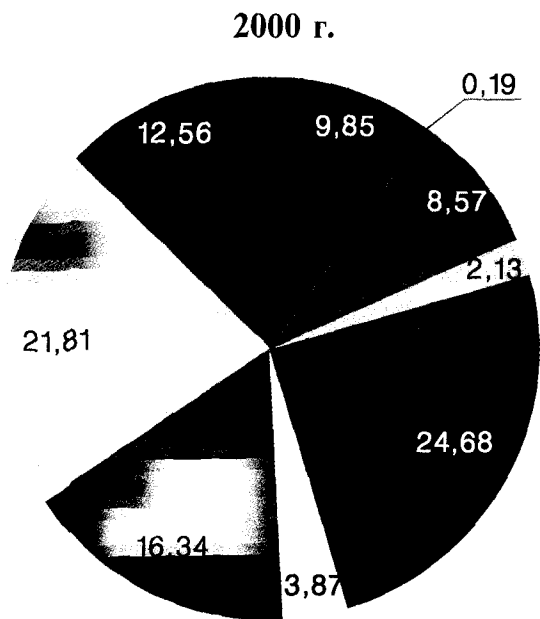











■ Товары

■ Услуги

■ Чистые налоги на продукты

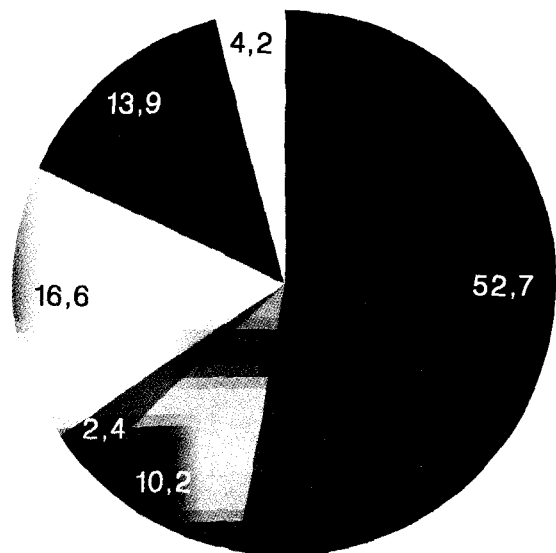
Структура валового регионального продукта Вологодской области в 2000 и 2004 гг.
(в рыночных ценах; в % к итогу)



- | | | |
|--|--|---|
|  Государственное управление, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности |  Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика |  Здравоохранение и физическая культура |
|  Промышленность, энергетика, строительство |  Образование |  Жилищно-коммунальное хозяйство |
|  Сельское хозяйство и рыболовство |  Культура и искусство |  Другие социальные и прочие расходы |

Структура расходов территориального бюджета Вологодской области в 2000 и 2005 гг. (%)

2000 г.



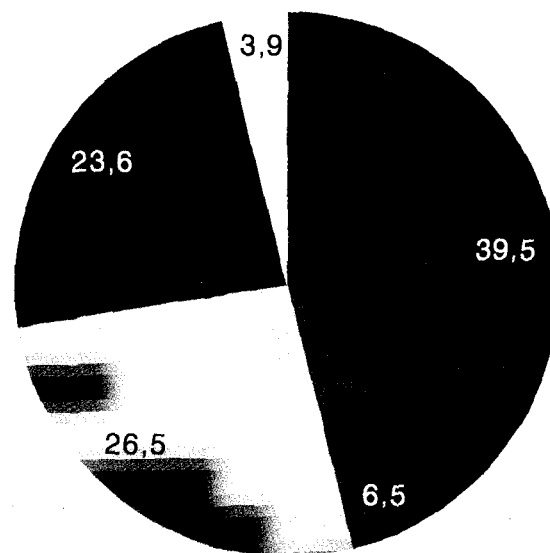
■ Налог на прибыль

■ Налог на добавленную стоимость

■ Акцизы

■ Налог на физических лиц

2005 г.



■ Прочие налоги и сборы

■ Неналоговые доходы

Структура доходов территориального бюджета Вологодской области в 2000 и 2005 гг. (%)