

УДК 338:98
ББК 65.9(2p)-1
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31

Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./ под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:
http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf

Глава 7
ПОДДЕРЖКА ИНВЕСТИЦИЙ
В СОЦИАЛЬНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ
В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

В социально ориентированной рыночной экономике одна из функций государственной власти – обеспечение создания благоприятных условий жизни населения на территории путем использования разнообразных методов и механизмов управления. На современном этапе в условиях глобализации мирового экономического развития значимость этой функции еще более усиливается. В настоящее время перед органами власти Российской Федерации президентом страны поставлена задача обеспечения устойчивого социально-экономического развития на основе инновационных факторов роста. Необходимой предпосылкой ее решения является улучшение условий жизни населения с целью обеспечения развития человеческого потенциала, закрепления населения, привлечения высококвалифицированных кадров. Одной из главных компонент условий жизни выступает социальная инфраструктура.

7.1. СОЦИАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА
КАК КОМПОНЕНТ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ
И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Понятие «социальное развитие региона» носит междисциплинарный характер и не имеет устойчивого общепринятого определения; существуют различия в подходах к его анализу в разных науках. Основные представления о социальном развитии формируют экономика и социология, а также философия, психология, культурология и ряд других наук. Их пространственная проекция вывывается с участием географии, региональной науки.

Изначально проблематика социального развития отразилась в экономической науке через понятие благосостояния и его материальные составляющие – денежный доход, структуру и уровень

потребления материальных благ. Как отмечает в детальном исследовании подходов к изучению социального развития Н.В. Зубаревич¹, методологически важно понимание логики эволюции теории благосостояния. Развитие шло от индивидуального понятия (использование функции индивидуальной полезности, концепция полной рациональности поведения индивидуума) к общественному пониманию благосостояния. Менялась оценка роли рынка и государства в формировании общественного благосостояния (работы Пигу, Парето, Бергсона). Появились концепция общественных благ, теория государства благосостояния (Дж. Гэлбрэйт и др.), теория общественного выбора, исследовалась природа механизмов согласования интересов (Дж. Бьюкенен). При этом сохранялась приоритетность индивидуалистического представления об общественном благосостоянии, где функция благосостояния общества прямо зависела от благосостояния индивидов, его составляющих. Понятие индивидуального благосостояния расширялось за счет включения неэкономических, субъективно-психологических компонент. Произошел отказ от концепции полной рациональности поведения (выбора) индивидуума, росло стремление к учету воздействия субъективных факторов (психологических, физиологических, социологических и др.), ограничивающих рациональность выбора.

В настоящее время наряду с понятием экономического благосостояния существует и более широкая трактовка индивидуального благосостояния как «удовлетворения». При таком подходе благосостояние не обязательно связано с потреблением экономических благ и услуг и не всегда имеет денежную оценку, так как измерение неэкономических (общественно-социальных) благ и фактора удовлетворенности через денежные оценки невозможно.

Современные теоретические подходы к социальному развитию учитывают возросшую роль нематериальных благ и факторов развития. Появились теория (концепция) человеческого капитала, понятия «качество населения», «социальный капитал», «качество жизни». Среди международных организаций первой использовала новые концептуальные подходы Программа развития ООН, начавшая с 1990 г. публиковать Доклады о челове-

¹ Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 2-е. – М.: Едиториал УРСС, 2005.

ском развитии (Human Development Report). Осознание ценности человеческого капитала способствовало изменению отношения к образованию, здравоохранению, культуре и другим отраслям социальной сферы, в том числе с позиций их ресурсного обеспечения. В настоящее время увеличение расходов на образование воспринимается властями многих государств как фактор экономического роста, а предпринимателями – как фактор повышения производительности труда. Образование стало рассматриваться как экономически рациональная деятельность человека на протяжении всей его жизни. В странах с развитой рыночной экономикой создание условий для развития человеческого капитала (а также его привлечение извне) стало общей тенденцией, базирующейся на необходимости конкурировать в высокотехнологичных отраслях экономики.

Концепции государства всеобщего благосостояния, человеческого капитала заложили в западноевропейских странах, особенно скандинавских, основу социально ориентированной государственной политики. Усиливая свое воздействие на социальное развитие, государство нуждалось в оценках его результативности, а для этого требовалась система социальных индикаторов. Для использования новых подходов нужны регулярно собираемые, достоверные, полные и отражающие изменения показатели. Но лишь в немногих странах (в частности, в Швеции, Нидерландах) общенациональные социальные исследования ведутся в режиме мониторинга, опираясь на конкретную концепцию благосостояния.

Помимо расширения числа критериев социального развития выросло внимание исследователей и общества к межстрановым и межрегиональным сопоставлениям для его оценки. Длительное время оценки развития в международных сопоставлениях основывались на динамике ВВП, при этом считалось, что социальный прогресс определяется ростом ВВП. Сейчас признается, что этого показателя недостаточно, его рост может иметь разное социальное и экономическое качество и не всегда сопровождается ростом человеческих и природных активов.

Важным методологическим положением исследования социального развития является то, что отбор наиболее значимых компонентов, его характеризующих, различается для территорий и стран разного типа, зависит от уровня развития экономики страны и стоящих перед государством на данном этапе социально-экономических задач:

- для развивающихся стран ведущую роль играют личное потребление (доход) и доступ к базовым материальным благам и услугам (чистой воде и санитарии, первичной медицинской помощи, образованию начального уровня);
- в развитых странах с учетом убывающей функции полезности дохода на первый план выходят характеристики жизненной среды (условий жизни), качество населения (человеческий капитал), социальные (нематериальные) блага.

Для сравнения в табл. 7.1 приведены системы показателей качества жизни, используемых в разных случаях.

Таблица 7.1

Системы показателей качества жизни

Швеция	Система Всемирного банка для развивающихся стран
<p>Блоки показателей</p> <ul style="list-style-type: none"> • экономические ресурсы и потребление • занятость и условия труда • образование • здоровье и доступность медицинского обслуживания • семейные и социальные связи • жилищные условия и благоустройство • культура и рекреация • безопасность жизни и собственности • политические ресурсы и участие 	<p>Блоки и показатели</p> <ul style="list-style-type: none"> • потребление: потребление домохозяйств, доля детей с дефицитом веса • здоровье: ожидаемая продолжительность жизни, смертность детей до 5 лет • образование: грамотность • базовые нужды: уровень урбанизации, обеспеченность канализацией

Источник: Таблица составлена на основе: Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 2-е. – М.: Едиториал УРСС, 2005. – С. 50.

Российская ситуация, и социальная, и региональная, отличается от развитых и развивающихся стран и по специфике проблем, и по наличию информации.

В российской науке существует понимание социального развития как самостоятельного элемента эволюции социально-экономической системы любого уровня. Это относится как к макроэкономическим исследованиям, где социальное развитие рассматривается как один из основных типов роста (наряду с технологическим, финансовым, ростом ресурсного, производственного потенциала), так и к мезоуровню (развитие регионов, поселений различного типа). Однако в целом российские исследования в об-

ласти оценок социального развития и качества жизни и особенно их практическое использование пока отстают от мирового уровня. В развитых странах показатели социального развития для целей мониторинга, выработки и оценки мероприятий государственной политики используются значительно активнее.

На оценках качества жизни, повышение которого обозначено Президентом и Правительством РФ как приоритетная общенациональная стратегическая цель развития, следует остановиться особо. Строгого определения понятия «качество жизни» нет ни в зарубежных, ни в российских исследованиях. И в практике международных сопоставлений, и в научном сообществе, занимающемся этой проблемой, нет общепринятого подхода к выбору индикаторов и методов оценки качества жизни. Само это понятие не имеет четких границ, и его трактовки постоянно расширяются. Подход развитых стран к оценке качества жизни с использованием специальных обследований и субъективных оценок, высказываемых населением, пока не может быть ориентиром для нашей страны. Вместе с тем, следует отметить, что в составе утвержденного Указом Президента «Перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»¹ такие оценки появились. Они включают в себя: 1) удовлетворенность населения медицинской помощью (% от числа опрошенных), 2) удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (% от числа опрошенных), 3) удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, в том числе их информационной открытостью (% от числа опрошенных).

Известный российский специалист в исследовании проблем благосостояния населения Е.И. Капустин отмечает сложность трактовки категорий, характеризующих жизнедеятельность населения, – уровень, качество, образ жизни, их единства и различия. «Социально-экономической литературе присуща терминологическая неопределенность, нет четкости в понимании и объяснении понятий «уровень, качество и образ жизни», делаются попытки объединения этих трех категорий в одну социально-экономи-

¹ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=76616>

ческую категорию... Отсутствует достаточная определенность в трактовке этих понятий в документах законодательной и исполнительной власти РФ. Причем тем же страдают и зарубежные законодательные акты, и межправительственные соглашения, включая документы ООН и ее различных комиссий»¹.

При трактовке взаимосвязей и соотношений рассмотренных категорий нам ближе подход, сформулированный в исследовании Н.В. Зубаревич. Вместо триады «уровень, качество и образ» жизни, как у Е.И. Капустина, ею используется триада «уровень, условия и образ» жизни. Категория «качество жизни» обобщает эту триаду и в совокупности с «качеством населения» аппроксимирует понятие «социальное развитие». Социальная инфраструктура выступает компонентой условий и, соответственно, качества жизни.

Следует отметить, что однозначно признанного определения социальной инфраструктуры как категории региональной экономики не существует. Его наполнение зависит от специфики постановки и решения различных задач общественного развития в стране, регионе, населенном пункте, а также от принятой в государстве на данный момент системы классификации основных составляющих процесса общественного воспроизводства.

В расширительном понимании к социальной инфраструктуре относят объекты и учреждения сферы услуг: жилищного и коммунального хозяйства, культуры, бытового обслуживания, транспорта и связи для населения, торговли, общественного питания, воспитания, образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, социального обеспечения, отдыха и рекреации. Разграничение инфраструктуры на производственную и социальную (обеспечивающую воспроизводство человека) легко провести по зданиям, сооружениям и элементам благоустройства территории с учетом их функционального назначения. Однако по инженерным коммуникациям это сделать трудно, так как они часто совместно используются и для обслуживания производства и в сфере обслуживания населения (например, дороги, энергосети и т.п.). Такую инфраструктуру обычно классифицируют как инженерную или инженерно-коммуникационную. В последние годы в правительственных документах федерального и регионального уровня ста-

¹ Капустин Е.И. Уровень, качество и образ жизни населения России. – М.: Наука, 2006. – С. 17.

ло использоваться выражение «общественная инфраструктура» (очевидно, по аналогии с зарубежным термином «public infrastructure»), однако его содержательной характеристики при этом не приводится.

Социальная инфраструктура, какой бы степенью общности для всей страны она не обладала, «привязана» к территории, к определенному месту проживания индивидуума. Это связано с действием как объективных (имеющаяся мощность и специализация объектов, транспортная доступность), так и субъективных (правовые, финансовые и другие ограничения) факторов. В этом смысле социальная инфраструктура выступает как специфически региональное явление. Производство и потребление большинства социальных услуг высоко локализовано.

Отрасли социальной инфраструктуры в Российской Федерации организованы в соответствии с существующей сеткой административно-территориального деления страны. Основная ответственность за развитие социальной инфраструктуры региона лежит на органах власти субъекта Федерации и органах местного самоуправления.

В период рыночных реформ, в ходе трансформации российского общества и всех социально-экономических отношений значительно изменились условия формирования и развития социальной инфраструктуры, появились как новые проблемы, не свойственные советскому периоду развития, так и новые возможности их преодоления. Новые условия, требования времени, новые тенденции в демографическом, социально-экономическом, технологическом развитии, пространственные изменения структуры экономики и расселения требуют новых подходов к развитию социальной инфраструктуры субъектов Федерации и муниципальных образований.

За время реформ на большинстве территорий страны резко снизились инвестиции в отрасли социальной сферы. В советский период финансирование развития социальной инфраструктуры осуществлялось по государственным планам, большую роль играл канал ее финансирования через планы развития производственных предприятий разных отраслей экономики. В настоящее время важнейшим фактором стало состояние финансов субъектов Федерации и муниципальных образований. Дефицитность и дотационность бюджетов большинства субъектов РФ способствуют усилению региональных различий социального развития, особен-

но в регионах с проблемными природными и экономико-географическими особенностями и накопленным за прошлые годы отставанием в социальном развитии. В результате в них ухудшаются характеристики человеческого потенциала, растет миграция в регионы с лучшими условиями жизни.

Особенно ярко эти проблемы проявляются в Сибири и на Дальнем Востоке. Сейчас говорится о «новом индустриальном освоении Сибири», о «модернизации Сибири», о новом этапе ее развития. Однако серьезные проблемы развития лежат в социально-демографической плоскости. Необходимо не просто обеспечить намечаемые производственные инвестиционные проекты трудовыми ресурсами (что само по себе тоже важно), но сделать регион привлекательным для жизни на фоне других территорий страны.

7.2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИЙ В РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Как правило (в отличие от расширительного толкования), к социальной инфраструктуре относят объекты следующих пяти отраслей сферы услуг: здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения. Главной функцией этих отраслей является удовлетворение потребностей населения в соответствующем социально-экономическом продукте – услугах, сама же инфраструктура выступает как материально-техническая база, позволяющая реализовать набор функций и условий для создания и потребления необходимой услуги. Обеспечивая удовлетворение потребностей населения, социальная инфраструктура формирует определенный уровень и качество жизни. Инвестиции в нее являются важнейшей частью «инвестиций в человека».

В основу оценки развитости и достаточности социальной инфраструктуры в том или ином регионе должны быть положены как количественные, так и качественные показатели, учет пространственных региональных особенностей жизнедеятельности населения, показатели степени межрегиональных различий.

С точки зрения стандартных, выработанных в советское время, удельно-нормативных характеристик многие показатели состояния отраслей социальной инфраструктуры в сибирских субъектах Федерации выглядят не ниже среднего уровня по стране.

Например, по численности врачей Сибирь находится на уровне среднероссийских показателей (51,2 чел. на 10 тыс. чел. населения в 2008 г. при среднем показателе по России 49,6) (табл. 7.2). В отдельных субъектах Федерации СФО (Томская, Новосибирская, Омская области, Забайкальский край) показатели существенно выше, чем средние по России и округу. Обеспеченность средним медицинским персоналом в учреждениях здравоохранения Сибири также высока (особенно в республиках Алтай и Тыва, Омской области, Забайкальском крае). Кочный фонд превышает среднероссийские значения на 10–15% (в Республике Тыва превышение в 1,5 раза, в Забайкальском крае – на 25%).

Вместе с тем следует отметить, что в условиях больших пространств и расстояний, разбросанности поселений, наличия транспортных проблем, которыми отличается Сибирский федеральный округ, удельные показатели медицинского обеспечения (на 10 тыс. населения) и должны быть выше средних по стране, а также выше, чем в пределах плотно заселенных территорий.

Таблица 7.2

Показатели отрасли здравоохранение по федеральным округам РФ (1990, 2007–2008 гг.)*

Федеральный округ	Число больничных коек на 10 тыс. человек населения**		Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений на 1000 человек населения (посещений в смену)		Численность врачей на 10 тыс. человек населения, чел.	
	1990	2007	1990	2008	1990	2008
РФ	137,5	107,2	217,4	257,6	45,0	49,6
Центральный	139,6	110,2	239,2	275,8	51,8	54,0
Северо-Западный	133,8	105,2	242,4	297,7	53,4	56,4
Южный	131,0	94,4	194,4	210,1	42,4	43,1
Приволжский	137,1	106,4	203,5	242,2	39,0	46,7
Уральский	134,8	106,0	215,1	267,8	35,1	43,5
<i>Сибирский</i>	<i>141,3</i>	<i>116,2</i>	<i>216,9</i>	<i>267,1</i>	<i>43,1</i>	<i>51,2</i>
Дальневосточный	147,9	117,5	188,0	255,3	49,0	53,6

* Все расчеты сделаны на основе: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009.

** Данные Росстата за 2008 г. не сопоставимы с данными 1990 г., они охватывают число коек круглосуточных стационаров (без коек в дневных стационарах). Поэтому в таблице приведены данные 2007 г.

Обеспеченность населения СФО услугами отрасли образования менее благоприятна. Охват детей в округе дошкольными учреждениями в 2008 г. составил лишь 54,2% от их численности (предпоследнее место в РФ) (табл. 7.3), в то время как в Северо-Западном округе – 72,1%, Уральском – 67,2, Приволжском – 64,4%.

Действующая в Сибири сеть учреждений дошкольного образования (6674 учреждений на 1 января 2009 г.) не удовлетворяет потребностям населения, что особо проявилось в последние годы в связи с существенным увеличением уровня рождаемости (с 9,1 чел. на 1000 чел. населения в 1999 г. до 13,7 чел. в 2008 г.). При этом наполняемость дошкольных образовательных учреждений в 2008 г. превышала нормативы (в среднем по СФО – 109 воспитанников в расчете на 100 мест, в Томской области – 116, в Кемеровской – 114). Самый низкий охват детей дошкольными образовательными учреждениями – в республиках Алтай и Тыва (39,3 и 45,1% соответственно).

Таблица 7.3

**Обеспеченность населения федеральных округов РФ
услугами отрасли образования**

Федеральный округ	Охват детей дошкольными образовательными учреждениями (на конец года), % от численности детей соответствующего возраста			Удельный вес учащихся общеобразовательных учреждений, занимающихся во вторую смену, % от общей численности учащихся		
	1990 г.	2008 г.	Место в РФ, 2008 г.	1990/91 г.	2008/09 г.	Место в РФ, 2008 г.
РФ	66,3	59,4		22,8	13,1	
Центральный	66,5	60,7	5	19,0	7,8	2
Северо-Западный	74,3	72,1	1	18,0	4,8	1
Южный	53,1	45,2	7	24,5	20,9	7
Приволжский	69,3	64,4	3	20,3	10,8	3
Уральский	72,9	67,2	2	27,9	16,2	4
<i>Сибирский</i>	<i>62,6</i>	<i>54,2</i>	<i>6</i>	<i>27,0</i>	<i>16,7</i>	<i>5</i>
Дальневосточный	72,0	61,0	4	31,1	17,1	6

Число дневных общеобразовательных учреждений в регионах Сибирского федерального округа, как и в целом по стране, ежегодно уменьшается. При этом свыше 20% объектов образования требуют капитального ремонта, здания более 10% общеобразовательных учреждений находятся в аварийном состоянии.

По удельному весу учащихся, обучающихся в первую смену, общеобразовательные школы Сибири уступают средним показателям. В 2008 г. удельный вес учащихся, занимающихся во вторую смену (16,7%), превышал среднероссийский уровень (13,1%) и значительно уступал показателям Северо-Западного (4,8%), Центрального (7,8%) и Приволжского (10,8%) федеральных округов.

Особенностью сибирской школы является её малокомплектность ввиду значительных расстояний между малочисленными сибирскими населенными пунктами, сложности транспортной доставки учащихся в связи с суровыми природно-климатическими условиями.

Статистические показатели обеспеченности спортивной инфраструктурой в Сибири в целом соответствуют среднероссийским показателям. Однако эти показатели существенно различаются по регионам. Так, по числу спортивных сооружений Новосибирская область уступает целому ряду соседних субъектов Федерации, даже тем, у кого меньше численность населения (Омская область, Алтайский край). В 2008 г. количество плоскостных спортивных сооружений (площадки и поля) составило в области 1950 ед., при этом в Омской – 2338, в Кемеровской – 2681, в Алтайском крае – 2914, в Красноярском крае – 2456 ед. По числу спортивных залов область также уступает всем вышеназванным субъектам, незначительно опережая лишь Омскую область, численность населения которой существенно меньше. Число плавательных бассейнов в Новосибирской области (62 ед.) в 2008 г. было намного меньше их числа в Красноярском крае (106 ед.). Жители малых городов и сельской местности ощущают острый недостаток спортивных клубов, залов, спортивных площадок.

Материально-техническая база физической культуры и спорта, несмотря на меры, принимаемые в последние годы, существенно устарела; здания и сооружения требуют реконструкции и ремонта. Во многих регионах дальнейшему развитию массовой физкультуры и спорта препятствует и отсутствие норм градостроительного проектирования спортивных объектов с учетом местных климатических условий и особенностей расселения.

Неудовлетворительным остается материально-техническое обеспечение учреждений культуры. Доступность и высокое качество услуг сферы культуры обеспечивается преимущественно в крупных городах. Вне крупных городских центров граждане испытывают недостаток в услугах сферы культуры.

Важной характеристикой, косвенно свидетельствующей о качестве предоставляемых услуг учреждениями социальной сферы на данной территории, интенсивности процессов ее модернизации и перспективах будущего социального развития региона, являются показатели инвестиций, вкладываемых в развитие отраслей социальной инфраструктуры.

Как и другие объекты хозяйственной деятельности, учреждения и объекты социальной инфраструктуры в Российской Федерации могут находиться:

- в государственной собственности (федеральной, субъектов Федерации) и в собственности муниципальных образований;
- в индивидуальной и акционерной частной собственности;
- в корпоративной собственности производственных предприятий и организаций;
- в собственности некоммерческих организаций.



Инвестиционные источники развития социальной инфраструктуры региона

Соответственно, в инвестиционном обеспечении развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации задействовано много источников (рисунок). При этом особая роль, согласно Конституции РФ, принадлежит государству.

Предлагаемый нами методический подход и система показателей для сравнительного регионального анализа инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов РФ¹ позволяют решить следующие исследовательские задачи:

– выявить степень региональной дифференциации инвестиционных затрат в развитие отраслей социальной инфраструктуры на территории страны (в субъектах Федерации и федеральных округах);

– рассчитать и сопоставить объемы бюджетных средств федерального и консолидированных региональных бюджетов в инвестициях в основной капитал в субъектах и на территориях федеральных округов Российской Федерации;

– рассчитать и сопоставить доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов и на территориях федеральных округов России;

– оценить положение Сибирского округа и сибирских субъектов РФ на фоне других регионов страны с позиций:

- уровня инвестиционных затрат в развитие отраслей социальной инфраструктуры на фоне других регионов страны,

- уровня инвестиций за счет средств федерального и консолидированных региональных бюджетов субъектов РФ,

- доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Проведенные расчеты показывают, что объемы инвестиций, вкладываемых в развитие социальной инфраструктуры, в СФО существенно ниже, чем в среднем по стране. В 2008 г. по виду деятельности «здравоохранение и предоставление прочих социальных услуг» инвестиционные расходы на душу населения составили в СФО 88% от среднего уровня по России (в 2004–2007 гг. – 82, 82, 75 и 77% соответственно), по отрасли «образование» – 89% (в 2004–2007 гг. – 63, 67, 76 и 73% соответственно).

¹ Ратьковская Т.Г. Подходы к характеристике социальной инфраструктуры при анализе развития субъектов Российской Федерации // Экономическое развитие России: региональный и отраслевой аспекты / Вып. 8, под ред. Е.А. Коломак, Л.В. Машкиной. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2007.

Самым большим отставанием за многие годы отличается уровень инвестиций по виду деятельности «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», к которому относятся: культура, спорт, физкультурно-оздоровительная деятельность, организация отдыха и развлечений и др. Уровень таких инвестиций в расчете на душу населения в СФО составил в 2008 г. лишь 41% от среднего по РФ (в 2004–2007 гг. – 46, 41, 50 и 46% соответственно), что значительно меньше, чем в других федеральных округах (за исключением в начале периода Южного округа). Для преодоления отставания масштабы подобных инвестиций в регионе необходимо существенно увеличить.

Если сроком преодоления отставания социальной инфраструктуры регионов Сибири обозначить десятилетний период, то годовые темпы роста инвестиций в социальную инфраструктуру в СФО должны быть выше чем в среднем по Российской Федерации в 1,4–1,5 раза. Это нереально не только в силу ограниченности финансовых ресурсов, но и в силу ряда других объективных причин. До собственно освоения инвестиционных ресурсов понадобится выполнить большой объем предпроектных, проектных, архитектурно-планировочных работ, градостроительных решений, согласовать формы и размеры участия в инвестициях средств федерального, региональных, муниципальных бюджетов, внебюджетных фондов, корпоративных финансов, собственных средства предпринимателей (населения), что потребует значительного времени и усилий.

Расчеты показывают, что субъекты СФО характеризуются низкими уровнями бюджетных инвестиций (являющихся в настоящее время основным источником финансирования развития социальной инфраструктуры) – как за счет средств федерального бюджета, так и, в еще большей степени, за счет средств консолидированных региональных бюджетов (табл. 7.4). Показатели уровня бюджетных инвестиций в целом для территории СФО составили в 2008 г. 83 и 53% от среднего уровня по РФ соответственно. В результате по уровню инвестиций в основной капитал за счет совокупности бюджетных средств СФО находился в 2008 г. на последнем месте в РФ (65% от среднего уровня по России). Все субъекты РФ в СФО имели в 2008 г. уровень инвестиций за счет средств консолидированных региональных бюджетов ниже среднероссийского. Самые высокие показатели – в Республике Алтай (93%), Кемеровской (81%), Новосибирской (66%) и Томской областях (65%) (табл. 7.5).

Таблица 7.4

**Уровень отдельных составляющих инвестиционных расходов
на территориях федеральных округов РФ
на душу населения, 2008 г., %***

Федеральный округ	Инвестиции в основной капитал, всего	Бюджетные инвестиции в основной капитал, всего	В том числе		Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности		
			из федерального бюджета	из консолидированных бюджетов субъектов РФ	образование	здравоохранение и предоставление социальных услуг	предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
РФ	100	100	100	100	100	100	100
Центральный	96	122	76	151	115	66	124
Северо-Западный	136	138	154	128	75	124	132
Южный	57	83	145	44	84	125	66
Приволжский	73	70	74	68	84	93	98
Уральский	219	139	63	187	150	144	165
<i>Сибирский</i>	<i>79</i>	<i>65</i>	<i>83</i>	<i>53</i>	<i>89</i>	<i>88</i>	<i>41</i>
Дальневосточный	166	132	217	80	139	143	77

* Без субъектов малого предпринимательства.

Показатели табл. 7.5 рассчитаны на основе данных Росстата об объемах бюджетных расходов, об уровнях и структуре источников инвестиций в субъектах Российской Федерации в СФО и Тюменской области (автономные округа – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, и юг области, имеющие самостоятельные бюджеты). Как видно, контраст в уровнях инвестиционной поддержки регионального развития со стороны органов власти субъектов Федерации выражен чрезвычайно ярко. Инвестиционные возможности каждого из трех консолидированных бюджетов Тюменской области почти в десять раз выше, чем у субъектов Сибирского федерального округа. (Относительно высокие показатели Республики Алтай связаны с необходимостью восстановления ряда объектов Республики после произошедшего землетрясения.)

Таблица 7.5

Показатели бюджетных расходов в регионах Сибири в 2008 г.

Регионы	Расходы консолидированных бюджетов на одного жителя, тыс. руб.	
	всего	в том числе инвестиций
РФ	44,0	6,1
<i>Север Западной Сибири</i>		
Тюменская область (расчетно)	126,8	29,3
в т.ч. ХМАО	123,0	32,1
ЯНАО	149,7	23,7
юг области	121,8	28,4
СФО (расчетно)	36,5	3,3
<i>Юг Западной Сибири</i>		
Омская область	29,5	4,0
Томская область	38,3	3,3
Новосибирская область	34,3	4,9
Кемеровская область	40,5	1,6
Алтайский край	23,5	2,0
Республика Алтай	48,8	5,7
<i>Енисейский регион</i>		
Красноярский край	53,7	2,8
Республика Хакасия	28,3	2,1
Республика Тыва	40,7	2,1
<i>Байкальский регион</i>		
Иркутская область	33,8	3,4
Республика Бурятия	35,3	3,4
Читинская область	34,2	3,9

Представляет интерес сопоставление удельного веса населения федеральных округов в общей численности населения РФ с удельными весами округов в объемах инвестиций в отрасли социальной сферы (табл. 7.6). Доля населения СФО в общей численности населения РФ в 2008 г. составила 13,8%. Доли в показателях, характеризующих модернизацию материальных условий жизни, значительно меньше: по инвестициям в здравоохранение – 12,1%, в образование – 12,2%, доля в объеме вводимой площади жилья – 11,2%. Самой низкой (5,6%) является доля инвестиций на предо-

Таблица 7.6

**Удельный вес федеральных округов РФ в инвестициях
в основной капитал по отраслям и видам
экономической деятельности в 2008 г., %**

Федеральный округ	Население	Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности (без субъектов малого предпринимательства)			
		всего	в том числе		
			образование	здравоохранение и предоставление социальных услуг	предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
РФ	100	100	100	100	100
Центральный	26,2	25,1	30,0	17,2	32,5
Северо-Западный	9,5	12,9	7,1	11,8	12,6
Южный	16,1	9,2	13,5	20,2	10,7
Приволжский	21,3	15,5	17,8	19,8	20,8
Уральский	8,6	18,9	12,9	12,5	14,3
<i>Сибирский</i>	<i>13,8</i>	<i>10,9</i>	<i>12,2</i>	<i>12,1</i>	<i>5,6</i>
Дальневосточный	4,6	7,6	6,4	6,5	3,5

ставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (культура, спорт, организация отдыха и развлечений, физкультурно-оздоровительная деятельность и др.).

Важную информацию для анализа состояния социальной инфраструктуры могли бы дать показатели стоимости основных фондов соответствующих отраслей с учетом степени их износа, восстановительной стоимости и других характеристик. Однако в публикуемых данных Росстата стоимость основных фондов приводится только по некоторым видам экономической деятельности, куда не вошли отрасли социальной сферы.

7.3. НАПРАВЛЕНИЯ И УСЛОВИЯ ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИЙ В СОЦИАЛЬНУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

В ходе российских реформ стало ясно, что экономический рост сам по себе не может разрешить накопившихся и вновь возникающих социальных проблем. Важнейшим исходным условием является государственная позиция в формулировке целей и задач долгосрочного социально-экономического развития страны в целом, отдельных отраслей и регионов, а также их соответствующая ресурсная поддержка.

Новосибирская область, как и другие субъекты РФ, в настоящее время формирует многоуровневую систему стратегического планирования. Разработаны и утверждены Стратегия социально-экономического развития области до 2025 г., Схема территориального планирования Новосибирской области, разрабатываются схемы территориального планирования муниципальных районов области, другие документы.

В целях реализации Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г. и в соответствии с Законом Новосибирской области от 15.12.2007 № 166-ОЗ «О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области» в 2009 г. губернатором области было подписано постановление о разработке концепций решения ряда комплексных задач социально-экономического развития Новосибирской области для формирования Программы социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. В числе таких концепций была разработана и утверждена в июле 2009 г. Концепция развития общественной инфраструктуры в Новосибирской области на период до 2015 г.¹ Концепция определяет основы формирования и реализации политики органов власти в развитии общественной инфраструктуры области. К ее объектам в данной Концепции отнесены учреждения образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта, социального обслуживания.

¹ Распоряжение губернатора Новосибирской области от 13.07.2009 № 177-Р «Об утверждении концепции развития общественной инфраструктуры в Новосибирской области на период до 2015 года». Электронный ресурс: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=294749>.

В числе стратегических задач, решение которых предполагает реализация концепции, – выработка региональной политики в отношении подхода к пространственной оптимизации сети объектов названных отраслей социальной сферы. В рамках ее достижения сформулирована необходимость решения следующих подзадач:

1) разработка документов территориального планирования, региональных и местных градостроительных нормативов, содержащих расчетные показатели обеспеченности и пространственной доступности объектов и услуг общественной инфраструктуры для населения разных муниципальных образований Новосибирской области, с учетом современных коммуникационных и транспортных технологий;

2) обеспечение приоритета развития новых объектов общественной инфраструктуры в поселениях, определенных в Схеме территориального планирования Новосибирской области в качестве межрайонных центров межселенного обслуживания;

3) проведение комплексной инвентаризации объектов общественной инфраструктуры во всех поселениях Новосибирской области;

4) реконструкция сети объектов общественной инфраструктуры в населенных пунктах сельской зоны с учетом требований их оптимизации и комплексного использования, ликвидация ветхих и аварийных объектов;

5) обеспечение развития новых объектов общественной инфраструктуры на территориях интенсивного экономического роста, массового жилищного строительства.

Для достижения поставленных задач среди прочих управленческих инструментов потребуются разработка и реализация областных целевых программ по отдельным направлениям:

– отраслевые программы модернизации и развития сети объектов общественной инфраструктуры, приведения ее в соответствие градостроительным нормативам и требованиям к условиям оказания услуг;

– программа модернизации и комплексного использования объектов общественной инфраструктуры на территориях малых муниципальных образований;

– программы инфраструктурного обустройства центров межрайонного и межмуниципального обслуживания населения и центров интенсивного экономического развития.

При оценке ресурсных возможностей решения поставленной комплексной задачи в концепции отмечено, что модернизация, реорганизация, развитие сети объектов общественной инфраструктуры предполагает вовлечение больших объемов бюджетных средств. Реализация поставленных задач требует увеличения в областном бюджете доли бюджетных расходов капитального характера за счет оптимизации текущих издержек.

В концепции подчеркивается, что развитие общественной инфраструктуры не является прерогативой только областного уровня управления, значительная часть общественной инфраструктуры относится к сфере управления муниципального уровня. Даже в условиях ограниченных возможностей местных бюджетов в расходах инвестиционного характера именно органы местного самоуправления должны инициировать развитие общественной инфраструктуры на своей территории и подкреплять свои планы средствами местных бюджетов. Средства областного бюджета при этом должны играть стимулирующую роль в развитии общественной инфраструктуры.

В действующей системе разделения полномочий и предметов ведения между уровнями власти Российской Федерации основные функции по развитию объектов социальной инфраструктуры сосредоточены на уровне субъектов Федерации и местных органов власти. Со стороны федерального центра им может оказываться финансовая поддержка в этих вопросах на условиях долевого участия (софинансирования). Бюджетным кодексом РФ (ст. 132) предусмотрено выделение субсидий бюджетам субъектов РФ из Федерального фонда софинансирования расходов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного самоуправления.

Поэтому значительным резервом финансовых ресурсов для развития общественной инфраструктуры в сферах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры являются средства федерального бюджета. Необходимо организовать системную работу с федеральными агентствами по привлечению средств федерального бюджета на развитие общественной инфраструктуры области.

Однако существующий механизм финансовой поддержки (софинансирование из федерального бюджета) приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, на наш взгляд, недостаточно учитывает пространственные особенности регионального развития (дисперсность расселения, размеры и транспортную доступность населенных мест). В связи с этим необходимо выработать механизмы диверсификации условий федеральной поддержки развития социальной инфраструктуры, выделяя ее на более льготных условиях регионам с объективными проблемными экономико-географическими особенностями – низкой плотностью расселения, большими расстояниями между населенными пунктами, повышенными удельными затратами на строительство объектов социальной сферы в связи с суровыми природно-климатическими особенностями и другими пространственными особенностями.

Таким образом, важнейшие слагаемые механизма успешной реализации задач развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации состоят в следующем.

1. Региональное нормирование и проектирование. Основой механизма развития социальной инфраструктуры являются стандарты, намечаемые нормы и нормативы. Разработка и применение социальных стандартов, норм и нормативов, разделение полномочий по их реализации и формирование соответствующих межбюджетных отношений – одна из главных функций государственного и местного управления. В настоящее время в России нормативно-правовые основы государственного регулирования развития социальной инфраструктуры фактически формируются заново, на уровне каждого субъекта Российской Федерации. Большинство субъектов Федерации только начинают такую работу.

2. Диверсификация условий федеральной поддержки (о необходимости этого сказано выше).

3. Стимулирование социальной деятельности предприятий и организаций. Ряд объектов социальной инфраструктуры и Сибири, и других регионов сохраняется на балансе ставших частными нефте- и угледобывающих организаций, металлургических предприятий, транспортных и других организаций. Ими создаются и новые социальные объекты (особенно в районах нового освоения). Для поддержки такой деятельности целесообразна разработка специального федерального закона «О социальной деятельности предприятий и организаций». В нем требуется

определить область применения закона, налоговые и другие льготы для предприятий, формирующих социальную сферу, механизм ее поддержки из бюджетов всех уровней.

Совершенствование условий жизни в части развития социальной инфраструктуры, ее модернизация требуют значительных инвестиционных ресурсов, наличия проработанных проектных и градостроительных решений, нормативно-правового обеспечения. В связи с ограниченностью этих факторов достижение намеченных целей будет происходить поэтапно, с учетом реальных приоритетов в том или ином субъекте Федерации, глубины накопленного отставания и остроты отдельных проблем.

Первый этап (2010–2012 гг.) – начально-подготовительный:

- инвентаризация фактического состояния и использования объектов социальной инфраструктуры в субъектах Федерации; разработка современных информационно-аналитических систем, отражающих состояние региональной социальной инфраструктуры в отраслевом и территориальном разрезе;

- разработка и утверждение субъектами РФ региональных нормативов градостроительного проектирования и региональных стандартов условий оказания общественных услуг;

- формирование в субъектах Федерации многоуровневой системы программ и планов модернизации и развития объектов и учреждений социальной инфраструктуры;

- создание условий для приоритетного развития социальной инфраструктуры в зонах опережающего экономического роста.

Второй этап (2013–2015 гг.) – решение первоочередных задач развития, обеспечивающих:

- повышение доли населения, получающего услуги социальной инфраструктуры на базе полностью благоустроенных объектов;

- повышение доли населения городских и сельских поселений, в которых уровень обеспеченности объектами общественной инфраструктуры соответствует нормам регионального градостроительного проектирования;

- приоритетное развитие социальной инфраструктуры в зонах опережающего экономического роста.

Третий этап (2015–2025 гг.) – прогрессивное развитие, обеспечивающее реализацию программ и проектов развития социальной инфраструктуры в субъектах Федерации с учетом отраслевых и пространственных приоритетов, способствующих их преобразованию в конкурентоспособные и привлекательные для жизни регионы.