

УДК 338:98
ББК 65.9(2Р)-1
С 89

Рецензенты:

Доктор экономических наук Мелентьев Б.В.
Доктор экономических наук Михеева Н.Н.
Доктор экономических наук Малов В.Ю.

С 89 **Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе** / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др. / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.

ISBN 978-5-89665-245-8

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

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере 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. 12), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 12), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2), П.Ф. Беллендир (гл. 2), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 3), к.э.н. С.Н. Чирихин (гл. 4), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 5, 12), к.э.н. Т.В. Сумская (гл. 1: п. 5), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 6), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 6), А.Н. Голошевская (гл. 6), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 7), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 8), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 9), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 10), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 10), Н.А. Оськина (гл. 10), д.э.н. В.В. Карпов (гл. 11), к.э.н. В.В. Алещенко (гл. 11), Т.А. Кашун (гл. 12), к.э.н. Г.И. Поподько (гл. 13), к.э.н. О.С. Нагаева (гл. 13), Т.А. Игнатова (гл. 13), д.с.н. А.Я. Троцковский (гл. 14), д.с.н. А.М. Сергиенко (гл. 14), к.э.н. Л.В. Родионова (гл. 14).

ISBN 978-5-89665-245-8

© ИЭОПП СО РАН, 2012
© Коллектив авторов, 2012

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

http://lib.ieie.su/docs/2012/SubfedEconPolit/Subfederalnaya_Ekonomicheskaya_Politika.pdf

Глава 3

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Повышение стандартов качества жизни, создание условий для полноценной деятельности и самореализации граждан определены Президентом и Правительством Российской Федерации государственными приоритетами социально-экономического развития страны.

Уровень и качество жизни, комфортность проживания для человека на каждой конкретной территории определяются природно-климатическими особенностями региона проживания, наличием и структурой рабочих мест, транспортной доступностью, развитостью отраслей социальной сферы.

О необходимости модернизации отраслей социальной сферы России говорится как на высшем федеральном уровне власти, в принимаемых ею документах, так и на уровне отдельных субъектов Федерации (стратегии регионального развития, концепции, планы и программы развития). За последние годы федеральным правительством инициирован ряд конкретных мер, направленных на модернизацию социальной сферы, на эти цели выделяются масштабные финансовые ресурсы. В стране реализуются приоритетные национальные проекты, федеральные целевые программы, проводятся институциональные и другие преобразования в соответствующих отраслях.

Вместе с тем, рассматривая итоги двадцатилетнего периода трансформации России с начала проведения рыночных реформ, и ученые, и государственные деятели отмечают такую острую проблему российского общества, как высокий уровень неравенства. Имеют место сильнейшие различия по показателям регионального производства, уровню доходов и качеству жизни населения. Проблема «региональной размерности» в социальной политике России стоит очень остро. В данном исследовании рассматривается один из ее аспектов – неравенство инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации.

3.1. Факторы и механизмы развития отраслей социальной инфраструктуры на современном этапе

Отрасли социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, социальное обеспечение) в Российской Федерации организованы в соответствии с существующей сеткой административно-территориального деления страны. Основная ответственность за развитие социальной инфраструктуры в границах субъекта Федерации лежит на органах власти субъекта Федерации и органах местного самоуправления.

Сосредоточение основных функций по развитию объектов социальной сферы на уровне региональных и местных органов управления является оправданным. Функции управления социальными объектами приближаются к человеку, его местожительству, что повышает действенность и эффективность предоставления социальных услуг. Однако в условиях дотационности бюджетов подавляющего числа субъектов РФ и муниципальных образований, их собственные возможности финансирования инвестиций в развитие социальной инфраструктуры ограничены. Поэтому, при решении задач формирования единого социального пространства страны, возникает потребность в финансовом участии и поддержке со стороны федерального правительства.

Государству принадлежит особая роль в развитии объектов социальной сферы России.

В Конституции страны (ст. 7, п. 1) сказано, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В соответствии с Конституцией РФ, государство должно решать следующие задачи развития сети объектов социальной сферы и социального обслуживания населения с использованием бюджетных средств, средств социальных фондов и других поступлений:

- обеспечение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- поддержка в развитии культуры, физической культуры и спорта;
- предоставление бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также высшего образования (на конкурсной основе) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятии;
- предоставление социального жилья и соответствующих жилищно-коммунальных услуг;
- социальное обслуживание престарелых, инвалидов, детей-сирот.

Государственное управление объектами социальной сферы в России обеспечивается в соответствии с распределением предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением. Полномочия и права ведения определяются Конституцией РФ и федеральными законами: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; Бюджетным, Налоговым кодексами; другими законодательными документами.

В Конституции разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в части, касающейся социального развития, сформулировано очень широко. «В Конституции РФ зафиксировано излишне большое количество пересекающихся предметов ведения и полномочий... Следствием «аморфности» статьи 72 Российской Конституции является возможность самой различной интерпретации ее основных положений: от либерально-

децентрализованной до жестко унитарно-централизованной (примером может служить теория и практика законодательства в сфере недропользования)»¹.

Принятый в октябре 2003 г. федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ определил права и полномочия органов местного самоуправления, конкретизировал состав и содержание вопросов местного значения для разных видов муниципальных образований. В части развития объектов социальной сферы предусмотрена возможность поддержки со стороны бюджетов вышестоящих уровней – субъекта федерации и федерального бюджета.

На уровне федерального правительства основные организационные и финансовые вопросы деятельности учреждений социальной сферы и развития социальной инфраструктуры на территории Российской Федерации решают:

- Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России);
- Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России);
- Министерство культуры РФ (Минкультуры России);
- Министерство спорта, туризма и молодежной политики (Минспорттуризм России);
- Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России);
- Министерство экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России);
- Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России);
- а также Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство транспорта, Министерство обороны, Министерство внутренних дел и некоторые другие.

Инструменты инвестиционной политики. Одним из основных инструментов осуществления государственной инвестиционной политики на федеральном уровне является Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). Формирование ФАИП регламентируется Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 714.

В перечне отдельно указываются стройки и объекты, финансируемые частично за счет средств федерального бюджета и являющиеся государственной собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью. Финансирование строек и объектов, являющихся государственной собственностью субъектов РФ и муниципальной собственностью, осуществляется глав-

¹ Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика России в условиях укрепления вертикали власти // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 34.

ными распорядителями средств в порядке межбюджетных отношений в виде предоставления субвенции или субсидии субъекту РФ, условия предоставления которых определяются Правительством РФ.

В 2000 г. в федеральном бюджете появился Фонд регионального развития (ФРР). В Концепции реформирования межбюджетных отношений было сказано: «Избирательная инвестиционная поддержка регионов будет осуществляться по двум направлениям: социальному (в рамках Фонда регионального развития, в основном на безвозмездной основе) и производственному (в рамках Бюджета развития РФ, в основном на возвратной основе)». В Бюджетном кодексе РФ (в редакции, действовавшей до 1 января 2008 г.) существование ФРР было определено ст. 132. В ней говорилось: «В целях предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд регионального развития». Условия предоставления средств фонда неоднократно менялись.

Средства фонда были направлены на финансирование федеральных программ развития регионов и на дополнительную финансовую помощь высокостатусным субъектам РФ. В 2005 г. наряду с решением о резком сокращении количества региональных ФЦП было решено использовать ФРР только для финансирования мероприятий ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)».

По своему замыслу эта программа была призвана заменить большинство из ранее действовавших и признанных несовершенными программ регионального развития. Перед ней были поставлены большие задачи: развитие инфраструктуры в экономически слаборазвитых регионах, повышение занятости и доходов населения, уменьшение разрыва между наиболее развитыми и отстающими регионами. Средства федерального бюджета (на условиях софинансирования) в рамках программы вкладывались в поддержку объектов социальной инфраструктуры наиболее отстающих регионов и объектов линейной инженерной инфраструктуры регионов, не попадающих в число наиболее отстающих. Однако, несмотря на большие задачи, на реализацию этой программы, охватывающей более 40 субъектов РФ, в 2002 г. было выделено всего лишь 2 млрд руб. (0,3% расходов федерального бюджета), в 2003 г. и 2004 г. – по 2,6 млрд руб. В 2005 г. объем ФРР, целиком направленный на данную ФЦП, составил 2,5 млрд руб. или 0,08% расходов федерального бюджета и 0,07% общего объема инвестиций в основной капитал в РФ. В 2006 г. доля фонда в расходах федерального бюджета составила 0,06%, в 2007 г. – 0,11%.

В федеральном бюджете 2007 г. ФЦП «Сокращение различий» уже отсутствовала. Фактически было признано, что она не дала результатов. Через год прекратил свое существование и Фонд регионального развития. (В новой редакции Бюджетного кодекса, вступившей в действие с 1 января 2008 г.,

ст. 132 стала называться «Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета». О Фонде регионального развития в ней ничего не говорится.)

Отчасти, косвенным источником финансовой поддержки развития социальной инфраструктуры со стороны федерального правительства можно было бы считать Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (ФФПР). Средства фонда поступают в бюджеты субъектов Федерации без указания целевого направления их использования. Это трансферты, предназначенные для выравнивания бюджетной обеспеченности жителей. В бюджете 2010 г. трансферты из ФФПР были выделены 70-ти субъектам РФ, в том числе всем двенадцати субъектам Сибирского федерального округа. Власти субъектов Федерации самостоятельно решают вопросы их использования. Трансферты, «растворившись» в региональном бюджете, могут быть частично использованы для финансирования развития социальной инфраструктуры. Однако у дотационных субъектов РФ много острых неотложных текущих проблем, и инвестиции в развитие социальной инфраструктуры не могут войти в число первостепенных направлений расходования средств, полученных из ФФПР в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности жителей.

Роль национальных проектов и федеральных целевых программ в развитии отраслей социальной сферы. На федеральном уровне упорядочивание и структуризация общегосударственных направлений развития отраслей социальной сферы происходят с активным использованием таких инструментов управления, как федеральные целевые программы и общенациональные проекты.

Приоритетные национальные проекты как новый инструмент государственного регулирования процессов социально-экономического развития начал действовать в стране с 2006 г. По своему назначению проекты рассматривались как инструмент системных преобразований в важнейших отраслях, от которых в максимальной степени зависит качество жизни людей – образование, здравоохранение, жилищное строительство, агропромышленный комплекс. При их разработке использовался проектный подход – с конкретными целевыми показателями, адресным финансированием, ответственными исполнителями и контролем. Созданный в октябре 2005 г. Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике регулярно анализирует ход реализации проектов, готовит предложения по их совершенствованию, определяет способы реализации проектов.

За пять лет реализации проекты показали свою эффективность. В рамках национальных проектов были реализованы так называемые пилотные проекты по отработке современных моделей организации образования, здравоохранения, комплексного освоения территорий, накоплен обширный и полезный опыт. В связи с этим было принято принципиальное решение их продолжить, при необходимости дополнять новыми направлениями и мероприятиями.

Национальный проект «Здоровье» подготовил почву для следующего шага – модернизации всей системы здравоохранения. С 1 января 2011 г. в субъектах РФ заработали региональные программы модернизации здравоохранения, призванные стать логичным дополнением национального проекта «Здоровье».

На реализацию проекта «Здоровье» за 5 лет было выделено 590 млрд руб. На ближайшие три года (2011–2013 гг.) его финансирование, по словам премьер-министра В.В. Путина, составит 446 млрд руб.¹ На финансирование региональных программ модернизации здравоохранения (2011–2012 гг.) федеральным правительством было выделено 460 млрд руб. При этом подразумевается, что сами субъекты РФ не будут снижать объемов финансирования здравоохранения из региональных бюджетов. Федеральные средства должны дополнять региональные ресурсы, а не замещать их. В итоге намеченная программа модернизации здравоохранения должна стать самой масштабной в новейшей истории России.

Вместе с тем не следует абсолютизировать роль национальных проектов в развитии соответствующих отраслей социальной сферы. В табл. 3.1 показаны расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социально-культурные мероприятия.

Если оценить уровень расходов 2010 г. на уровне показателей 2009 г., то за пять лет (2006–2010 гг.) на здравоохранение и спорт было выделено бюджетных средств в размере около 7300 млрд руб. Подавляющую часть в этой сумме составляют расходы на здравоохранение. Таким образом, мы видим, что расходы в рамках национального проекта «Здоровье» (590 млрд руб.) составляют в общей сумме расходов порядка 10–12 %. (При этом нельзя отрицать, что в 2011–2012 гг. с учетом региональных программ модернизации здравоохранения их доля намечается значительно большей.)

Таблица 3.1

Расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социально-культурные мероприятия, млрд руб.*

Показатель	2006	2007	2008	2009	Итого
Расходы, всего	4554,9	5692,3	7132,4	8479,6	25859,2
В том числе:					
на образование	1033,3	1342,3	1665,5	1786,5	5827,6
на культуру, кинематографию и средства массовой информации	188,7	247,2	310,6	324,4	1070,9
на здравоохранение и спорт	1074,7	1385,7	1548,6	1653,0	5662,0
на социальную политику	2258,2	2717,2	3607,7	4718,8	13301,9

* По данным Федерального казначейства [Россия в цифрах, 2010].

¹ Выездное совещание в г. Иваново 9 ноября 2010 г. «О региональных программах модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации». Электронные ресурсы: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=405516>, <http://www.tatar-inform.ru/news/2010/11/09/244703/>

На национальный проект «Образование» из федерального бюджета было выделено в 2006–2009 гг. более 152 млрд руб., в 2010–2011 гг. было запланировано более 49 млрд руб. В общей сумме расходов на образование за 2006–2009 гг., равной 5827,6 млрд руб., названные 152 млрд руб. составляют всего лишь порядка 3%.

В качестве других подобных программных инструментов (проектных подходов) развития социальной инфраструктуры в стране можно отметить «партийные проекты» партии «Единая Россия», относящиеся к сфере физической культуры и спорта. В 2006 г. начал реализовываться всероссийский проект строительства физкультурно-оздоровительных комплексов (ФОК). Преимущество отдается созданию ФОК не в крупных, а в малых городах и поселках. За 2006–2010 гг. на строительство спорткомплексов из федерального бюджета было выделено около 10 млрд руб., из региональных бюджетов – ещё порядка 12 млрд руб. Программу едва не погубил экономический кризис, но всё же удалось ее отстоять. На 23 августа 2010 г. открыто 208 объектов, ведется строительство 104 спортивных комплексов. В проекте участвует 71 субъект Российской Федерации. Отмечается, что заявок от субъектов РФ на участие в программе намного больше, чем может удовлетворить федеральный бюджет в рамках выделяемых на программу финансовых средств.

Важно отметить, что участие регионов (субъектов Федерации и муниципальных образований) в реализации национальных проектов и федеральных целевых программ в качестве необходимого условия, как правило, предполагает доленое софинансирование со стороны региональных (субфедеральных) и муниципальных бюджетов. (Такого же участия с их стороны требует и механизм частно-государственного партнерства.) При этом выбор регионов-участников проектов во многих случаях происходит на конкурсной основе. Такой принцип предполагает инициативу и стимулирует активность органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований, но вместе с тем осложняет участие и понижает конкурентоспособность регионов с неблагоприятным состоянием бюджетов и невысокими внутренними инвестиционными возможностями.

3.2. Инвестиционно-бюджетные условия развития социальной инфраструктуры сибирских субъектов Федерации

Информационной основой проведенного анализа явились данные Росстата, публикуемые ежегодно в статистических сборниках в открытой печати (Регионы России, Инвестиции в России). Исследованные динамические ряды охватывают показатели семилетнего периода – 2004–2010 гг.

В 2003–2004 гг. в статистике России произошел переход от Общероссийского классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) к Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД). В рамках ОКОНХ в инвестиционных данных Росстата были представлены две отрасли социальной инфраструктуры – здравоохранение и образование. В новой системе ОКВЭД для анализа доступны три группы видов экономической

деятельности (ВЭД) в социальной сфере: 1) образование, 2) здравоохранение и предоставление социальных услуг, 3) предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. В третью группу входит целый ряд видов экономической деятельности: организация отдыха и развлечений, культура и спорт, физкультурно-оздоровительная деятельность и др.

Для «переходного» 2004 г. статистическая база дала возможность сделать расчеты для двух вариантов классификации – прежней, ОКОНХ, и новой, ОКВЭД. Следует отметить, что в ОКОНХ начиная с 2000 г. отраслевая структура инвестиций в основной капитал в региональном разрезе (по субъектам РФ и федеральным округам) приводится без субъектов малого предпринимательства. Данные по России в целом даются по полному кругу организаций и с учетом параметров неформальной деятельности. Таким же образом представлена информация и в ОКВЭД.

Результаты, полученные для 2004 г. при расчетах по разным классификаторам, оказались близкими друг другу (табл. 3.2).

Таблица 3.2

Уровень инвестиций в основной капитал по отраслям и видам экономической деятельности по федеральным округам на душу населения в 2004 г., % (без субъектов малого предпринимательства), РФ = 100%

Федеральный округ	ОКОНХ			ОКВЭД			
	всего инвестиций*	в том числе		всего инвестиций**	в том числе		
		образова- ние	здраво- охранение		М***	N	О
Центральный	96	122	83	104	111	89	148
Северо-Западный	126	56	87	138	55	97	119
Южный	56	53	87	50	54	88	31
Приволжский	73	93	95	72	104	92	69
Уральский	205	219	192	236	212	187	191
<i>Сибирский</i>	63	65	80	65	63	82	46
Дальневосточный	135	173	145	155	173	143	163

* По полному кругу организаций с учетом параметров неформальной деятельности.

** Без субъектов малого предпринимательства.

*** В 2004 г. Росстат в своих публикациях использовал условные обозначения видов экономической деятельности: М – образование; N – здравоохранение и предоставление социальных услуг; О – предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Как показывают расчеты, по уровню инвестиций в отрасль здравоохранение на душу населения Сибирский федеральный округ в 2004 г. находился на последнем месте среди семи федеральных округов РФ: 80% по ОКОНХ и 82% по ОКВЭД от среднего удельного показателя объема инвестиций по РФ. С большим отрывом от других лидировал Уральский федеральный округ (прежде всего за счет Тюменской области и ее автономных округов): 192 и 187% соответственно от среднего уровня капитальных затрат в отрасли здравоохранение на душу населения. Ситуация с инвестициями по отрасли образование для СФО тоже была

неблагополучной: уровень инвестиций на 1 жителя составил 65% по ОКОНХ и 63% по ОКВЭД от среднего уровня по РФ. Отличие от Северо-Западного и Южного округов (53–56%) незначительное, а с учетом факторов, удорожающих инвестирование в Сибири, фактически сводится на нет.

В 2010 г. объем инвестиций в основной капитал в целом по России (по полному кругу организаций) составил 9151,4 млрд руб., в том числе по видам экономической деятельности (табл. 3.3)¹:

Образование	– 173,4 млрд руб. или 1,9%
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	– 210,9 млрд руб. или 2,3%
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	– 250,8 млрд руб. или 2,7%.

Суммарный объем инвестиций по названным видам деятельности составил 635,1 млрд руб. или 6,9% всего годового объема инвестиций в РФ в основной капитал. В 2005 г. их удельный вес был меньше – 6,18%, в 2006 г. он возрос до 7,8%, а затем, в условиях экономического кризиса, снизился до 7,65% в 2007 г. и 7,1% в 2008 г.

Таблица 3.3

Объем инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в РФ в 2010 г., млн руб.

Вид экономической деятельности	По полному кругу организаций с учетом параметров неформальной деятельности	Без субъектов малого предпринимательства	Соотношение 3-го и 2-го столбцов, %
Образование	173421	141007	81,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	210940	167640	79,5
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	250756	197706	78,8
Итого	635117	506353	79,2

Как уже говорилось, в региональном разрезе (по субъектам Федерации и федеральным округам РФ) публикуемые Росстатом объемы инвестиций по видам экономической деятельности не охватывают полный круг организаций. Они даются без учета субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности. По сравнению с 2004 г. объем таких инвестиций по ВЭД «образование» увеличился в стране в 3,6 раза (от 39 до 149,1 млрд руб.), по ВЭД «здравоохранение и предоставление социальных услуг» – в 3,3 раза (от 50,1 до 167,6 млрд руб.), по ВЭД «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» – в 3,4 раза (от 58,9 до 197,7 млрд руб.).

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: Стат. сб. – М.: Росстат, 2011.

В среднем на одного жителя страны объем инвестиций в основной капитал в 2010 г. составил 64,0 тыс. руб.; без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности – 46,4 тыс. руб., в том числе по видам экономической деятельности:

Образование	– 1,214 тыс. руб.
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	– 1,476 тыс. руб.
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	– 1,755 тыс. руб.

Однако и динамика роста, и номинальные значения инвестиций по рассматриваемым видам экономической деятельности в расчете на душу населения имеют сильные региональные различия.

Образование. За период 2004–2010 гг. среди рассматриваемых трех групп видов экономической деятельности наибольшими темпами росли инвестиции в «образование». В 2006–2007 гг. их объемы в среднем по РФ увеличивались за год более чем в 1,5 раза. При этом различия удельных показателей на душу населения между федеральными округами РФ постепенно уменьшались, что следует рассматривать как положительное явление (табл. 3.4). В 2009–2010 гг. они резко выросли – за счет показателей Дальневосточного федерального округа (строительство зданий Дальневосточного федерального университета в рамках подготовки к международному форуму АТЭС в 2012 г.). На протяжении пятилетнего периода 2004–2008 гг. устойчивым лидером с точки зрения инвестиций в образование был Уральский федеральный округ.

Лидером по уровню инвестиций в образование среди субъектов Сибирского федерального округа является Томская область. В 2006 г. ее показатели в 2,3 раза превышали среднероссийский уровень, в 2007 г. – в 1,9 раза, в 2008 г. – в 2 раза. Но при этом ее показатели в 2–3 и более раз ниже объемов инвестиций в Тюменской области и ее автономных округах. (Высокие удельные показатели в Республике Алтай во многом связаны с необходимостью преодоления последствий землетрясения, произошедшего на территории республики, повышенными инвестиционными затратами в горной местности.)

Таблица 3.4

Инвестиции в основной капитал на душу населения по ВЭД «образование» по федеральным округам (РФ = 100%)

Федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Центральный	111	94	121	129	115	92	78
Северо-Западный	55	70	66	83	75	99	102
Южный	54	66	61	73	84	78	60
Приволжский	104	109	81	83	84	80	74
Уральский	212	219	217	154	150	143	136
<i>Сибирский</i>	63	67	76	73	89	95	77
Дальневосточный	173	150	125	124	139	252	503
Степень различий, раз	3,9	3,3	3,5	2,1	2,0	3,2	8,4

Здравоохранение и предоставление социальных услуг. В среднем по России объем инвестиций в основной капитал на душу населения по ВЭД «здравоохранение и предоставление социальных услуг» за период 2004–2010 гг. увеличился в 4,2 раза – с 353 руб. до 1476 руб., при этом степень различий в уровне между федеральными округами снизилась (табл. 3.5).

Таблица 3.5

**Инвестиции в основной капитал на душу населения по ВЭД
«здравоохранение и предоставление социальных услуг»
по федеральным округам (РФ = 100%)**

Федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Центральный	89	86	97	76	66	76	83
Северо-Западный	97	67	73	90	124	132	133
Южный	88	107	91	118	125	128	129
Приволжский	91	110	109	110	93	82	79
Уральский	187	170	173	152	144	145	128
<i>Сибирский</i>	82	82	75	77	88	83	84
Дальневосточный	143	100	99	117	143	126	116
Степень различий, раз	2,3	2,5	2,4	2,0	2,2	1,9	1,7

Если говорить об отдельных сибирских субъектах Федерации, то можно отметить следующие моменты. Показатели удельных инвестиций на территории Тюменской области и ее автономных округов на протяжении всего периода 2004–2008 гг. были в 2–4 раза выше, чем в среднем по РФ, и в 3–5 раз выше, чем в среднем по Сибирскому федеральному округу. (Очевидным следствием этого явились впечатляющие успехи области и особенно Ханты-Мансийского автономного округа в снижении показателей младенческой смертности. В 2008 г. коэффициент младенческой смертности в Ханты-Мансийском автономном округе стал одним из самых низких в стране.) На территории СФО устойчиво высокие уровни инвестиций на протяжении 2004–2007 гг. имела Омская область (110–115% от среднего уровня по РФ). Устойчиво низкими показателями до 2008 г. (50–60%) выделялись Иркутская область, Республика Тыва и Красноярский край.

Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Объемы инвестиций на душу населения по данному виду деятельности в среднем по РФ за период 2004–2010 гг. увеличились в 4,3 раза – с 409 руб. до 1755 руб. Как отмечалось выше, в эту группу входит целый ряд видов экономической деятельности: культура и спорт, физкультурно-оздоровительная деятельность, организация отдыха и развлечений и другие. Степень пространственных различий значений этого показателя в РФ была наиболее высока. В 2004 г. среди семи федеральных округов она составляла 6,1 раза (от 129 руб. в Южном федеральном округе до 782 руб. в Уральском округе). Отставание Южного федерального округа начало сокращаться, начиная с 2007 г., прежде всего в силу крупномасштабного строительства спортивных и других объектов в г. Сочи к олимпийским играм 2014 г. (табл. 3.6).

Таблица 3.6

**Инвестиции в основной капитал на душу населения по ВЭД
«предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг»
по федеральным округам (РФ = 100%)**

Федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Центральный	148	87	104	111	124	97	97
Северо-Западный	119	219	146	110	132	158	122
Южный	31	49	27	62	66	80	142
Приволжский	69	120	130	132	98	114	73
Уральский	191	143	179	142	165	155	145
<i>Сибирский</i>	<i>46</i>	<i>41</i>	<i>50</i>	<i>46</i>	<i>41</i>	<i>43</i>	<i>44</i>
Дальневосточный	163	110	96	82	77	76	129
Степень различий, раз	6,1	5,4	6,6	3,1	4,0	3,7	3,3

Показатели уровня инвестиций в Сибирском федеральном округе на фоне других территорий страны выглядят удручающе. Отставание от остальных федеральных округов по сравнению с началом периода (2004 г.) к 2010 г. усилилось. В 2004 и 2006 гг. округ занимал 6-е место в РФ, а в 2005 г. и 2007–2010 гг. – последнее, 7-е по объему инвестиций на душу населения. Их уровень более чем в два раза меньше среднероссийского показателя (44% от среднего по РФ в 2010 г.).

Среди отдельных субъектов на территории Сибирского федерального округа сравнительно высокий уровень инвестиций по этому виду деятельности наблюдался в 2005–2007 гг. в Омской области. Но и они были ниже среднероссийского уровня. Чрезвычайно низок уровень инвестиционной активности в этой сфере в Алтайском крае (9–14% от среднего уровня по РФ в 2004–2006 и 2008 гг.). Более устойчивыми показателями характеризуются Новосибирская и Кемеровская области (50–65% от среднероссийских значений). К 2010 г. выросли показатели Красноярского края (74%).

Можно сделать вывод, что подавляющее большинство субъектов СФО не имеет возможности поддерживать инвестиции в такие отрасли как культура, физическая культура и спорт и другие на уровне хотя бы близком к среднероссийскому.

В Тюменской области соотношение объемов инвестиций совсем иное, особенно на юге области – территории, более благоприятной для отдыха и постоянного проживания населения, чем районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах. На юге области уровень инвестиций на душу населения в 2010 г. в 5,6 раза (563%) превышал среднероссийский.

Бюджетные инвестиции: источники, уровень, доля в расходах региональных бюджетов. Важнейшим источником инвестиций для развития социальной инфраструктуры являются бюджеты субъектов Федерации и бюджеты муниципальных образований (иными словами, консолидированные

бюджеты субъектов РФ). Согласно конституционному и законодательному распределению полномочий между уровнями власти в Российской Федерации именно из этого источника финансируются инвестиции в развитие основной массы объектов социальной инфраструктуры (регионального и муниципального значения).

Располагая ежегодными данными Росстата можно рассчитать объемы бюджетных инвестиций (из федерального бюджета и из консолидированных бюджетов субъектов РФ) как по отдельным субъектам Федерации, так и в разрезе федеральных округов РФ и провести их сравнительный региональный анализ.

За период 2004–2010 гг. объем бюджетных инвестиций в стране увеличился в 3,3 раза – от 395 до 1292 млрд. руб. (Их максимальный объем был достигнут в 2008 г., 1402 млрд. руб.) В наибольшей степени, в 5,7 раза, выросли инвестиции из федерального бюджета РФ. Увеличение инвестиций за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ составило 2,3 раза.

Сопоставим уровень важнейших инвестиционно-бюджетных показателей на душу населения на территории Сибирского федерального округа в рассматриваемом периоде 2004–2010 гг. с уровнем аналогичных среднероссийских показателей (табл. 3.7).

Таблица 3.7

Уровень инвестиционно-бюджетных показателей на территории Сибирского федерального округа на душу населения, % (РФ = 100%)

Показатели	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, всего	91	89	88	87	83	86	88
Инвестиции в основной капитал, всего	65	70	74	77	74	76	72
В том числе							
Бюджетные инвестиции, всего	53	53	56	57	65	72	72
из них							
федеральный бюджет	62	62	70	68	83	91	79
консолидированные бюджеты субъектов РФ	48	48	48	49	53	51	64

Как следует из данных таблицы, наиболее близкими к среднероссийскому уровню значениями (на душу населения) на всем протяжении периода характеризуется показатель «расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, всего», его уровень находился в диапазоне 83–91% от средних по РФ. Следующим по уровню значений выступает показатель «инвестиции в основной капитал, всего», но уже с более низкими показателями – 65–76% от среднероссийских значений в соответствующие годы.

Если же говорить о «бюджетных инвестициях», то уровень их значений в округе существенно различается в зависимости от источника инвестиций – «федеральный бюджет» или «консолидированные бюджеты субъектов РФ».

Уровень инвестиций за счет средств федерального бюджета существенно выше, охватывает диапазон 62–91% от среднего уровня по РФ. (Это федеральные инвестиции, выделяемые, как правило, в рамках государственно-частного партнерства на создание производственных объектов, развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, других объектов федерального значения.)

Уровень инвестиций в округе за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ – самый низкий из всех рассматриваемых показателей. Вплоть до 2009 г. их уровень составлял всего лишь 48–53% от среднего по РФ. А именно из этих средств осуществляется финансирование реконструкции, модернизации, нового строительства объектов социальной инфраструктуры регионального и местного значения.

Дальнейшие расчеты показывают, что практически во всех субъектах Сибирского федерального округа доля инвестиций в расходах консолидированных региональных бюджетов ниже среднего по РФ. Итоговые показатели по округу в целом на фоне других федеральных округов РФ в период 2004–2010 гг. представлены в табл. 3.8.

Таблица 3.8

**Доля инвестиций из консолидированных бюджетов
в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ, %**

РФ, федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
РФ	11,7	13,2	13,7	14,4	13,8	10,2	9,5
Центральный	16,7	18,6	18,0	18,2	15,7	11,7	9,1
Северо-Западный	7,3	7,9	9,4	10,4	14,3	10,6	11,7
Южный	6,2	7,6	7,8	12,0	10,2	7,5	9,1
Приволжский	9,4	11,6	12,9	13,7	13,5	9,5	8,7
Уральский	18,5	18,9	20,0	19,7	19,3	15,0	15,0
<i>Сибирский</i>	<i>6,2</i>	<i>7,1</i>	<i>7,5</i>	<i>8,2</i>	<i>8,9</i>	<i>5,9</i>	<i>6,9</i>
Дальневосточный	8,9	9,6	7,6	7,9	8,6	7,2	7,1

Как следует из данных таблицы, в масштабе всей страны, как и в большинстве федеральных округов, вплоть до 2007 г. происходил рост доли бюджетных инвестиций в расходах региональных бюджетов (с 11,7 до 14,4% в среднем по РФ). Последующие три года, 2008–2010 гг., в условиях экономического кризиса наблюдается снижение показателя (до 9,5% в 2010 г.). Сибирский федеральный округ на протяжении всего периода выделяется самой низкой долей инвестиций в расходах региональных бюджетов.

На наш взгляд, одна из причин такой ситуации состоит в следующем. Вряд ли органы власти сибирских субъектов Федерации целенаправленно стремятся к снижению доли инвестиционных расходов в своих бюджетах. По всей видимости, причина состоит в объективной необходимости более высокой доли текущих затрат в расходах региональных и муниципальных бюджетов на территориях с проблемными экономико-географическими особенностями (суровый климат, небольшие и удаленные друг от друга поселения и т.д.) по сравнению с другими территориями страны. Методика бюджетного выравнивания, применяемая Минфином России, учитывает часть таких особенностей, но, на наш взгляд, не в полной мере, недостаточно. Подтверждением может служить и доля инвестиционных расходов в Дальневосточном федеральном округе, также невысокая. Здесь находятся субъекты РФ с самой низкой плотностью населения, далеко разбросанными поселениями, суровыми природно-климатическими условиями, неразвитой транспортной сетью. В результате в расходах региональных и муниципальных бюджетов вынуждено увеличивается составляющая в части текущих затрат и уменьшается инвестиционная составляющая.

3.3. Направления совершенствования государственного регулирования и поддержки развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации

Актуальность анализа проблем развития социальной инфраструктуры как в методологическом и методическом, так и в управленческом плане в большей степени связана с глобальными тенденциями развития в XXI веке. Основой инновационной экономики является развитие человеческого потенциала, обеспечиваемое приоритетными вложениями инвестиций, в том числе государственных, в образование, здравоохранение, культуру и другие отрасли социальной сферы. При переходе экономики к постиндустриальной стадии развития усиливается конкуренция стран и регионов – главные факторы экономического роста, в числе которых начинает лидировать качество трудовых ресурсов.

С началом российских рыночных реформ недостаточное внимание к социальным аспектам развития привело к высоким социальным издержкам, нарастанию пространственных диспропорций социально-экономического развития страны.

Для решения стратегических долгосрочных задач развития Сибири и Дальнего Востока необходимо остановить отток населения из этих частей России, привлечь и закрепить высококвалифицированные кадры и население. Суровость климата следует компенсировать не только более высокими зарплатами, перспективами профессионального и карьерного роста, но и доступностью комфортного жилья, удобной (развитой) социальной инфраструктурой.

Основная часть жизненных проблем человека решается на месте его проживания – в субъекте Федерации и муниципальном образовании. Здесь абстрактное понятие «качество жизни» наполняется конкретным содержанием: благоустроенные улицы и дворы, хороший детский сад, школа, больница, наличие спортзала, клуба, других объектов социальной сферы.

Однако доходы подавляющей части муниципалитетов и субъектов Федерации в России не позволяют им решать социальные проблемы без государственной поддержки – из регионального и (или) федерального бюджета. В Сибири и на Дальнем Востоке проблема осложняется тем, что повышенная капиталоемкость экономики сказывается и на инвестиционных затратах в развитие отраслей социальной сферы. Говоря о проблемах социально-демографического развития Сибири специалисты отмечают, что затраты на производство «единицы жизненного комфорта» в Сибири значительно (в разы) больше, чем в европейских районах, особенно на юге России¹.

Учет этого обстоятельства должен быть обеспечен в рамках проведения эффективной федеральной региональной политики. Но, как справедливо отмечает один из специалистов в сфере региональной политики О.В. Кузнецова, существует давно известная проблема – отсутствие количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней. В условиях отсутствия количественных оценок расходных обязательств на протяжении многих лет власти субъектов РФ настаивают на перманентной недостаточности средств региональных бюджетов, а власти федеральные настаивают на том, что денег в региональных бюджетах хватает, и причина – в неэффективном их использовании².

В 1990-е и в начале 2000-х годов проблему предполагалось решать с помощью минимальных государственных социальных стандартов, однако разработаны они так и не были. Минфин России предлагал вообще отказаться от этой идеи, но в последние годы к вопросам стандартизации бюджетных услуг все же начинают возвращаться.

Тем не менее, несмотря на нерешенность целого ряда методологических и методических проблем, О.В. Кузнецова подчеркивает необходимость для органов федеральной региональной политики в России таких действий как:

- проведение анализа и эффективного регулирования территориальных диспропорций в разрезе как субъектов Федерации, так и муниципальных образований,
- применение более корректных подходов к оценке факторов социально-экономического развития территорий, обоснования расходных потребностей региональных бюджетов и грамотного разделения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней,
- повышение прозрачности системы межбюджетных трансфертов.

¹ *Леценко Я.А.* Проблемы социально-демографического развития Сибири // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 6.

² *Кузнецова О.В.* Федеральная региональная политики: проверка кризисом // Российский экономический журнал. – 2009. – № 9–10.

Актуальность и значимость таких мер подтверждает и представленный выше в данном исследовании анализ региональной дифференциации инвестиционных затрат в развитие социальной инфраструктуры на территориях федеральных округов Российской Федерации, проделанные расчеты и сопоставление объемов бюджетных средств в инвестициях в основной капитал в субъектах РФ и федеральных округах.

Было показано, что уровень инвестиций, вкладываемых на территории России в развитие социальной инфраструктуры субъектов Федерации, характеризуется существенной дифференциацией. В Сибирском федеральном округе на протяжении всего периода 2004–2010 гг. их уровень по видам экономической деятельности «образование» и «здравоохранение и предоставление социальных услуг» находился ниже среднего по РФ. Особо низким (около 50% от среднего по РФ) являлся уровень инвестиций на предоставление «прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» (культура, спорт, организация отдыха и развлечений, физкультурно-оздоровительная деятельность).

В отношении первых двух видов деятельности в стране на протяжении более пяти лет действуют такие дополнительные инструменты развития, как приоритетные национальные проекты. В области культуры, физической культуры и спорта, реально действующих проектов такого масштаба нет. Возможности инвестиционного развития этих сфер определяются, прежде всего, возможностями региональных и местных бюджетов. Низкий уровень инвестиций в эти отрасли на территории СФО отражает их «закрывающую» роль в распределении ограниченных бюджетных ресурсов инвестиционной направленности субъектов СФО. Бюджетные инвестиции в эти отрасли обычно становятся первыми источниками для сокращения расходов.

В условиях дотационности бюджетов субъектов Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, для решения задач повышения качества жизни населения этих территорий возрастает роль государственной региональной политики, экономической и социальной. Существующие условия, формы и инструменты такой политики нуждаются в совершенствовании.

Действующий механизм финансовой поддержки – дотирование, софинансирование из федерального бюджета приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований недостаточно учитывает природно-климатические и пространственные особенности регионального развития.

Требуется совершенствование региональной политики федерального правительства в части поддержки инвестиций в модернизацию и развитие социальной инфраструктуры Сибири и Дальнего Востока.

Необходимо продолжить разработку механизмов диверсификации условий федеральной поддержки развития социальной инфраструктуры местного и регионального значения. Выделять ее на более льготных условиях регионам с объективными проблемными природными и экономико-географическими особенностями. Следует увеличить объемы выделяемых субсидий, смягчать условия долевого софинансирования, формировать специальные региональные фонды развития.