

Министерство образования и науки РФ
Алтайский государственный университет

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

Сборник статей молодых ученых

Выпуск III

Под общей редакцией кандидата экономических наук,
доцента В.В. Мищенко



Барнаул

Издательство Алтайского
государственного университета
2011

УДК 332.14(075.8)

ББК 65.9

А 585

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор **В.И. Беляев**,

кандидат экономических наук **А.В. Разгон**

А 585 Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края : сборник статей молодых ученых. Вып. III / под общ. ред. В.В. Мищенко. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2011. – 188 с.
ISBN 978-5-7904-1108-3

В сборник включены работы молодых ученых – магистрантов кафедры региональной экономики и управления и аспирантов Алтайского государственного университета. Рассматриваются современные проблемы, стратегические и тактические вопросы социально-экономического развития России и Алтайского края.

Сборник предназначен для использования в образовательном комплексе для магистрантов, обучающихся по направлению «Менеджмент», аспирантов и студентов экономических специальностей вузов, а также слушателей программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

УДК 332.14(075.8)

ББК 65.9

ISBN 978-5-7904-1108-3

© Оформление. Издательство
Алтайского государственного
университета, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
<i>Бадикова О.В.</i> О современных мерах по сокращению злоупотребления алкогольной продукцией	6
<i>Бондаренко Е.Ю.</i> Роль малого бизнеса в развитии Алтайского края	18
<i>Бондаренко И.Е.</i> Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы	31
<i>Воробьева И.Н.</i> Проблемы и перспективы применения кластерного подхода в регионах России	50
<i>Зизико Т.В.</i> Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании деятельности коммерческих банков	67
<i>Зотова К.Н.</i> Реформа жилищно-коммунального хозяйства в Алтайском крае	87
<i>Казанцева И.А.</i> Информационное неравенство и проблемы финансирования информатизации субъектов Российской Федерации	98
<i>Казанцева И.А.</i> К вопросу открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (на примере восстановительных работ с. Николаевка Алтайского края)	109
<i>Кирюшин А.Ю.</i> Модернизация транспортного налога в Алтайском крае: «за» и «против»	114
<i>Коробкина Е.В.</i> О механизме создания агропромышленного кластера	122
<i>Королева Е.Н.</i> К вопросам финансирования сферы благоустройства города Барнаула	134
<i>Кузнецова К.А.</i> Проблемы занятости населения в современной России	143
<i>Маркелова Е.А.</i> Производство и потребление молочной продукции в Алтайском крае	158
<i>Пивоварова О.С.</i> Вопросы оплаты труда и развития социальной сферы экономики региона	173

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вашему вниманию предлагается третий выпуск сборника статей молодых ученых «Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края», подготовленного магистрантами кафедры региональной экономики и управления Алтайского государственного университета (выпуск 2011 г.) и аспирантами университета. В работах молодых ученых рассматриваются различные аспекты функционирования экономики Российской Федерации и Алтайского края.

Глобальный финансово-экономический кризис 2008–2010 гг. и посткризисное развитие показывают, что субъектам экономики территорий Российской Федерации, в том числе и Алтайскому краю, трудно завоевать новые ниши в национальном, не говоря уже о мировом, хозяйстве. В несырьевых регионах спад производства затронул прежде всего строительство и малый бизнес. И хотя кризис прошел свое «дно», сектора и регионы национального хозяйства России по-разному выходят из затруднительного положения.

Целью сборника является раскрытие проблем и обоснование направлений формирования современной региональной экономической системы хозяйствования в конкретном регионе – Алтайском крае.

Стабильное функционирование традиционных отраслей специализации, формирование муниципального хозяйства, развитие региональной системы управления, поиск оптимальной мотивации к труду в социальной сфере, снижение чрезмерных налоговых выплат – эти и другие важнейшие задачи экономической политики провозглашены в Стратегии развития Алтайского края, его планах и целевых программах. Предложения по решению данных проблем в регионе предлагают и авторы отдельных статей.

Много внимания уделено как на федеральном, так и на территориальном уровне вопросам создания электронных инструментов управления для повышения эффективности и толерантности государственной гражданской и муниципальной службы, социально-экономического развития муниципалитетов.

Кластерный подход занимает сейчас лидирующее положение при формировании новой государственной региональной экономической политики, и мы не могли не затронуть как теоретические, так и практические аспекты данной проблемы.

В сборник также включены работы, посвященные обоснованию стабильного функционирования финансового механизма территории, финансированию сферы благоустройства, модернизации налоговой системы, регулированию деятельности коммерческих банков.

Развитие территории невозможно без решения социальных вопросов. Поэтому подробно анализируются и предлагаются пути решения проблем занятости населения и оплаты труда, состояния жилищно-коммунальной сферы и благоустройства, производства и потребления молочных продуктов, жизненно важных для населения, а также злоупотребления алкоголем.

Кафедра региональной экономики и управления рассматривает широкое привлечение аспирантов и магистрантов к научно-исследовательской работе как важнейшую составляющую сохранения многолетних традиций российского высшего образования и формирования новых подходов к совершенствованию образования в период перехода образовательной системы к европейской (Болонской) модели.

Сборник предназначен для использования в образовательном комплексе при подготовке магистрантов, обучающихся по направлению «Менеджмент», аспирантов и студентов экономических специальностей вузов, а также слушателей программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Считаем, что он будет полезен всем заинтересованным лицам для понимания процессов, происходящих в экономике региона.

Ответственный редактор В.В. Мищенко,
канд. экон. наук, профессор кафедры
региональной экономики и управления
Алтайского государственного университета

О СОВРЕМЕННЫХ МЕРАХ ПО СОКРАЩЕНИЮ ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИЕЙ

В настоящее время в России существует множество нерешенных проблем, периодически озвучиваемых Президентом РФ в посланиях Федеральному Собранию, обсуждаемых в гражданском обществе, научной и публицистической литературе и т.д. Наряду с такими проблемами, как бедность, низкий уровень жизни населения, высокий уровень преступности, возросший процент инвалидизации россиян, отмечается также и проблема алкоголизации нации.

Проблема алкоголизма в России, как и большинство социальных проблем, носит системный характер, затрагивающий все стороны жизни человека.

Алкоголизм в России как вопрос национальной угрозы впервые озвучивается в 90-е гг. XX в., когда процентный уровень алкоголизации нации достигает 22,7% населения России.

Вопрос злоупотребления алкоголем очень актуален в наши дни. Сейчас потребление спиртных напитков в мире характеризуется огромными цифрами. От этого страдает все общество, но в первую очередь под угрозу ставится подрастающее поколение – дети, подростки, молодежь, а также здоровье будущих матерей. Алкоголь особенно активно влияет на несформировавшийся организм, постепенно разрушая его.

При систематическом употреблении алкоголя развивается опасная болезнь – алкоголизм. Алкоголизм опасен для здоровья человека, но он излечим, как и многие другие болезни.

Но главная проблема состоит в том, что большая часть алкогольной продукции, выпускаемой негосударственными предприятиями, содержит большое количество ядовитых веществ. Недоброкачественная продукция нередко приводит к отравлениям и даже смертям. Все это наносит большой урон обществу, его культурным ценностям.

История производства и потребления алкогольной продукции, охватывающая период от дореволюционной России до настоящего времени, свидетельствует о том, что увеличение потребления алкогольной продукции и изменение структуры ее потре-

ния в сторону более крепкой алкогольной продукции происходили из-за отсутствия единых подходов государства к регулированию производства и оборота алкогольной продукции, смещению приоритетов в сферу экономических интересов в ущерб охране здоровья населения.

В России в 1914–1917 гг., по сравнению с Европой, был самый низкий уровень потребления алкогольной продукции – 0,83 л абсолютного алкоголя (безводного спирта) в расчете на душу населения. С середины 1970-х гг. началось существенное увеличение ее потребления. К началу 1990-х гг. потребление учтенной алкогольной продукции на душу населения составило 5,4 л абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год, а к 2008 г. оно возросло до 10 л, т.е. в 1,8 раза.

Однако, с учетом не разрешенных к потреблению спиртосодержащей продукции и крепких спиртных напитков домашней выработки, фактическое потребление алкогольной продукции на душу населения в настоящее время составляет около 18 л в год.

По оценкам экспертов ВОЗ, превышение допустимого уровня потребления алкогольной продукции (из расчета 8 л абсолютного алкоголя (безводного спирта) в год на душу населения) является крайне опасным для здоровья нации, а потребление сверх данного предела каждого литра отнимает 11 месяцев жизни у мужчин и 4 месяца у женщин. Согласно мировой статистике потребление алкогольной продукции является причиной смерти почти 2 млн человек и возникновения 4% болезней во всем мире ежегодно.

В настоящее время (1998–2009 гг.) в Российской Федерации от случайного отравления алкогольной продукцией умирает более 23 тыс. человек, а от болезней, связанных со злоупотреблением алкогольной продукцией, – более 75 тыс. человек в год.

В структуре потребления алкогольной продукции (в пересчете на абсолютный алкоголь (безводный спирт) на душу населения в год) более половины приходится на водку и ликеро-водочные изделия.

В России с 1998 г. наблюдается ежегодное увеличение производства и продажи слабоалкогольных напитков, включая пиво.

Слабоалкогольные напитки производятся с вкусовыми и тонизирующими добавками, присущими традиционным безалкогольным прохладительным напиткам, и выпускаются в красочной упаковке, зачастую содержащей привлекательные для молодежи на-

именования и символику. Сведения о наличии в таких напитках содержания этилового спирта зачастую представлены не явно, что создает у потребителя ложное представление о них как о безалкогольных напитках. Сочетание этилового спирта и тонизирующих веществ (в частности кофеина) в составе слабоалкогольных напитков ускоряет пристрастие населения, особенно молодежи, к алкогольной продукции.

Потребление такой алкогольной продукции приводит к физиологической потребности ежедневного ее потребления.

В России с 1992 г. в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией происходят снижение продолжительности жизни и рост преждевременной смерти, которые являются существенными факторами ухудшения демографической ситуации в стране.

Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. №1351 утверждена «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.», которая нацелена на стабилизацию и рост численности населения, повышение общего коэффициента рождаемости в 1,5 раза и увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 75 лет.

Достижение таких показателей невозможно без принятия государством эффективных мер по противодействию злоупотреблению алкогольной продукцией. Рост его потребления стал основной причиной стремительного накопления демографических и социальных проблем в России с середины 1960-х гг.

В нашей стране злоупотребление алкогольной продукцией приводит к преждевременной смерти людей от предотвратимых причин и является одной из основных причин социальной деградации определенной части общества, которая выражается в росте преступности, насилия, сиротства, в ухудшении здоровья, росте инвалидности и случаев суицида.

Причины смерти от злоупотребления алкогольной продукцией заключаются не только в случайных алкогольных отравлениях. В большинстве случаев смертельный исход происходит от несчастных случаев и насилия, в меньшей части – от сердечно-сосудистых, онкологических и других заболеваний, которые развились в связи со злоупотреблением алкогольной продукцией.

По данным МВД России, почти каждое пятое преступление (18,4%) совершается в состоянии алкогольного опьянения – убийства, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилования, хулиганство, грабежи, разбои, угоны автотранспорта.



Рис. 1. Динамика смертности населения и употребления алкоголя в Российской Федерации

Алкоголизм является одной из самых распространенных причин отказа родителей от детей и лишения родительских прав. У воспитанников детских домов достаточно часто наблюдаются признаки алкогольного синдрома плода.

Высокий уровень алкоголизации ведет к тенденции роста количества разводов в семьях и «омоложения» алкоголизма. Алкогольную продукцию потребляет значительное количество подростков. Раннее приобщение детей и молодежи к алкогольной продукции в несколько раз увеличивает риск развития алкоголизма и насильственной смерти в будущем. Исследования показывают, что потребление алкогольной продукции подростками снижает их интеллектуальные способности, ухудшает работу головного мозга, негативно влияет на успеваемость. Пьющие молодые люди вредят не только своему образованию, но и своей карьере, профессиональному будущему, в целом национальной экономике.

Прямые и косвенные экономические потери от алкоголизации населения наносят ощутимый вред социально-экономическому развитию страны. К экономическим потерям относятся повышенный уровень смертности, сокращение продолжительности здоровой жизни, утрата трудоспособности, снижение производительности труда, затраты на лечение заболеваний, связанных с потреблением

алкогольной продукции, социальные выплаты государства инвалидам, сиротам, ущерб от пожаров, дорожно-транспортных происшествий, расходы государства на содержание заключенных, на борьбу с преступностью и безпризорностью.

Злоупотребление алкогольной продукцией вызывает особенно высокий уровень смертности среди мужчин 40–60 лет, которые в этом возрасте обладают наиболее ценными профессиональными навыками. Их преждевременный уход из жизни наносит ущерб трудовым ресурсам, обладающим профессиональным опытом, снижает объем инвестиций в человеческий капитал.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ №537 от 12 мая 2009 г., стабилизация численности населения и коренное улучшение демографической ситуации являются стратегическими целями обеспечения национальной безопасности, а алкоголизм назван одной из главных угроз в сфере здравоохранения.

Алкоголизм как один из факторов демографического и социального кризиса в России представляет собой общенациональную угрозу на уровне личности, семьи, общества, государства.

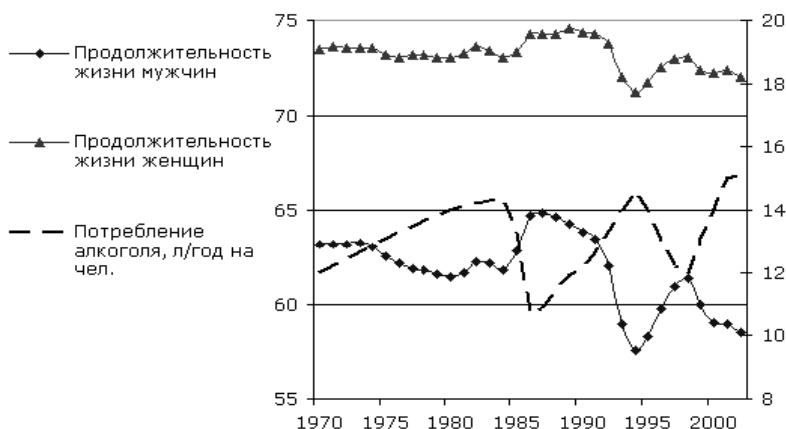


Рис. 2. Влияние употребления алкоголя на продолжительность жизни россиян

Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование) была разработана, а 30 декабря 2009 г. утверждена Правительством «Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года».

Антиалкогольная программа будет реализовываться в два этапа. На первом этапе (2010–2012 гг.) запланировано снижение уровня потребления алкогольной продукции на душу населения на 15%. На втором этапе (2013–2020 гг.) – ликвидация нелегального алкогольного рынка, снижение уровня потребления алкогольной продукции на душу населения на 55%.

Этих показателей российские власти планируют достичь за счет реализации пакета мер, включающего среди прочего введение уголовной ответственности за неоднократные нарушения в сфере производства и оборота алкоголя, резкое ограничение рекламы алкогольной продукции и внедрение политики ценообразования, предполагающей зависимость розничной цены от содержания этилового спирта в напитке.

Сокращение потребления алкоголя, по расчетам Росалкогольрегулирования, на первом этапе будет достигнуто, в том числе, за счет установления минимальных розничных цен на алкогольную продукцию и ограничения ее розничной продажи по месту и времени.

Авторы концепции считают, что эти программы сократят масштабы распития алкоголя в общественных местах, особенно в местах проведения досуга и спортивных мероприятий, а также в семьях.

На втором этапе государство намерено запустить программы по формированию традиций здорового образа жизни, развитию спорта и физической культуры и принять меры по своевременному выявлению заболеваний, связанных со злоупотреблением алкоголем. С этой целью запланировано создание реабилитационных и психологических центров по профилактике алкоголизма для работы с населением, в том числе центров по подготовке специалистов-психологов.

В рамках борьбы с привлекательными для молодежи слабоалкогольными напитками со вкусовыми добавками, а также псевдолекарствами власти решили запретить использование информации о наличии биологически активных веществ, в том числе витаминов, в алкогольной продукции «в целях рекламы такой про-

дукции как обладающей лечебными и иными оздоравливающими свойствами».

Под пристальным вниманием отныне будут пивные и винные фестивали и конкурсы, проведение которых также запланировано ограничить. В конечном итоге власти к 2020 г. рассчитывают значительно сократить потребление алкогольной продукции населением, особенно детьми и молодежью, а также снизить уровень смертности от отравлений алкоголем и сопутствующих заболеваний.

С началом 2010 г. антиалкогольная кампания государства перешла в стадию реализации. Ее уже сравнивают с аналогичной борьбой за трезвость М.С. Горбачева. Однако на этот раз шаги государства по сокращению потребления алкоголя в нашей стране выглядят намного более продуманными. Государство к 2020 г. рассчитывает покончить с традициями русского пьянства, более чем вдвое снизить потребление алкогольной продукции в стране и полностью ликвидировать нелегальный алкогольный рынок. Неудивительно что основной задачей является сокращение потребления алкоголя на рынке, существенная часть которого находится в нелегальном поле и регулированию не поддается.

Алкогольный рынок в России – явление по-своему уникальное. В нашей стране нет ни одного другого потребительского рынка, где доля нелегальной продукции составляет более 40%. Наиболее показателен в этом отношении водочный сегмент. По данным Росстата, ежегодный уровень легального производства составляет 110–130 млн дал, тогда как объем реализации продукции в розничной торговле, по данным того же Росстата, из года в год не опускается ниже 170 млн дал. Например, в 2008 г. всего было выпущено 121 млн дал, а реализовано 177 млн дал. В 2009 г. объем производства легальных предприятий упал до уровня 112 млн дал, а объем реализации, по оценкам экспертов, сохранился на прежнем уровне.

Разница между производством и реализацией обеспечивается за счет нелегальной продукции. Исходя только из официальных данных, доля нелегального водочного рынка составляет 30–35%. В реальности она значительно выше, так как часть нелегального алкоголя вообще никак не фиксируется в рознице, и государство теряет огромные деньги в виде не уплаченных с данной продукции налогов.

Что происходит с потреблением алкоголя – разговор особый.

Существующий образ у крепкого горячительного (в первую очередь водки) как главного источника всех бед сейчас несколько

не соответствует истине. Дело в том, что если в советские годы доля водки в общем объеме потребления составляла около 85–88% в пересчете на чистый этиловый спирт, то сейчас доля водки сократилась до 60–65%. Снижение доли «белой» произошло за счет роста потребления других видов напитков (в первую очередь пива, объем производства которого вырос за последние 15 лет в четыре раза, слабоалкогольных напитков, отсутствовавших в СССР как класс, и вин).

С формальной точки зрения потребление алкоголя в России если и выше нормы, установленной ВОЗ, то некатастрофично. Беда, однако, в том, что легальным алкоголем дело не исчерпывается и народ всюду потребляет нелегальную водку и, самое страшное, различные жидкости медицинского и бытового назначения, для употребления вовнутрь не предназначенные.

«Только дешевый алкоголь сомнительного качества и высокой крепости ведет к алкоголизации общества. Когда пол-литра 40-градусного напитка покупается за 40 руб., а в нем только налогов должно быть не менее 48 руб., это становится общедоступным вне зависимости от возраста и доходов. Это не есть норма – это, по сути, социальная провокация», – считает А. Глусь, президент, председатель совета директоров «Nemiroff Холдинг».

Сочетание большого количества нелегальной продукции и высокого уровня потребления (в первую очередь за счет ультрадешевого алкоголя в виде нелегальной водки и суррогатов) существует в России уже больше 15 лет. Однако всерьез взяться за проблему государство решило фактически лишь в прошлом году.

Государственные меры, целью которых является наведение порядка на алкогольном рынке, поражают размахом. Можно с уверенностью сказать, что в отношении алкогольного рынка правительство за 2009 г. приняло решений больше, чем за предыдущие десять лет.

Остановимся на основных из них. Накануне 2009 г. Президентом РФ Д. Медведевым был подписан указ о создании Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка. Позднее появилось постановление, описывающее основные функции нового ведомства.

К удовлетворению участников рынка в Росалкогольрегулирование передали практически все основные функции по контролю за рынком. Таким образом, многолетняя эпоха многовластия (в лице в основном Федеральной налоговой службы, Минсельхоза

и Минэкономразвития), при котором за контроль над оборотом отечало много ведомств и одновременно никто, подошла к концу.

Также Правительство РФ одобрило ключевые предложения Росалкогольрегулирования: во-первых, введение единой ставки акциза на спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию с ликвидацией большинства льгот по уплате акциза – мера очевидно необходимая для того, чтобы любой алкоголь, а также спирт и различные спиртосодержащие жидкости (за исключением вина и пива) облагались одинаковым акцизом; во-вторых, введение лицензирования транспортных перевозок спирта; в-третьих, введение единых правил розничной торговли алкоголем по всей территории Российской Федерации; в-четвертых, ужесточение ответственности за нелегальный оборот алкогольной продукции и, наконец, в-пятых, введение минимальной цены на водку.

Любопытно, что если меры относительно введения единого акциза или лицензирования транспортных перевозок спирта и вызывали на этапе обсуждения определенные дискуссии среди членов правительства, то, например, ужесточение ответственности за нелегальный оборот алкоголя всеми горячо поддерживалось. Однако все предыдущие годы данная мера, вызывавшая горячую поддержку у многих, так и не была реализована.

Необходимость введения минимальной цены – мера, в необходимости которой участники рынка в течение нескольких лет убеждали правительство. Легальная водка, с которой уплачены акциз и НДС, сейчас не может стоять дешевле 89 руб. Если акциз и НДС (а это при расчете применительно к пол-литровой бутылке водки, как минимум, 48 руб., об этом упоминалось выше) не платить, то в магазине подобный «левак» можно спокойно продавать за 40–50 руб. Очевидно, что легальная продукция конкуренции с нелегальной по цене не выдерживает. Если же ввести минимальную цену, то единственное преимущество у нелегальной продукции исчезает.

Очевидно также и то, что у контролирующих работу розничных магазинов органов должно быть основание для снятия с прилавка нелегальной продукции. С введением минимальной цены это основание появляется.

«Умеренные и уместные дозы качественного алкоголя – это радость общения, это культура. Когда нет доступа к преступно дешевому алкоголю, формируются цивилизованные традиции, – уверен глава компании Nemiroff. – Если с алкоголя не уплачены все

налоги, это значит, что он нелегально попал в торговые сети, и никто не будет контролировать его качество. Получается такой замкнутый круг, из которого, я надеюсь, Россия может выйти, если продолжать системно работать в этом направлении».

Государство одновременно решило бороться как с нелегальным рынком, так и со сверхвысоким потреблением алкоголя в стране. И в отличие от предыдущих лет, реализация этих мер не заставила себя ждать.

Самая долгожданная мера – введение минимальной цены – оказалась наиболее просто реализуемой. Росалкогольрегулирование своим приказом ввело с 1 января минимальную цену на бутылку емкостью 0,5 литра в размере 89 руб. Вопреки ожиданиям, основная масса магазинов минимальную цену соблюдает, что стало причиной общего повышения цен на рынке. Более того, водка оказалась одним из наиболее сильно подорожавших товаров. По подсчетам экспертов Центра развития Высшей школы экономики, за 25 дней потребительские цены в среднем выросли на 1,7%, а водка – на 4%. Еще более решительны в своих оценках оказались аналитики ING, отслеживающие рост цен на товары в шести торговых сетях. По их данным, водка и пиво подорожали на 25%.

Таким образом, одновременно с ударом по нелегальному рынку реализацией одной простой и эффективной меры удалось увеличить общий уровень цен на алкоголь.

Кроме того, к началу 2010 г. правительством были внесены поправки к действующему законодательству, касающиеся ограничения розничной торговли алкоголем, ужесточения ответственности за его нелегальный оборот и лицензирования транспортных перевозок спирта.

«Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации» – это рамочный документ, который теперь каждое ведомство обязано учитывать при разработке собственных программ. До сих пор были лишь отдельные ведомственные акты, а единых программ не было, теперь у всех, кто имеет отношение к данной проблематике, есть ориентир.

По словам губернатора Алтайского края, для эффективной борьбы с алкоголизмом необходимо улучшение правоприменительной практики: *«Мы должны признать со всей откровенностью и прямотой, что в Алтайском крае эта проблема звучит еще более остро, чем в целом по России».*

Регион, по мнению органов исполнительной власти, занимает третье место в Сибири по распространенности алкоголизма. Число зарегистрированных больных алкоголизмом в регионе имеет стабильно высокий уровень и составляет в настоящее время более 47 тыс. человек (чуть меньше 2% общей численности населения края). Статистика свидетельствует о стабильно высоком числе женщин детородного возраста, страдающих алкоголизмом. По словам губернатора края, все более острой становится проблема потребления алкоголя в молодежной среде: *«В последние годы особенно тревожным является приобщение подростков к легким спиртным напиткам – пиву и так называемым энергетическим напиткам с содержанием алкоголя».*

За последние три года диагноз «алкоголизм» поставлен 168 подросткам, два случая выявлено у детей. Алкоголизм обуславливает высокий уровень преступности в регионе, алкоголизация мощно влияет на продолжительность жизни и уровень преждевременной смертности. От отравления алкоголем и суррогатами алкоголя в 2006–2009 гг. в крае умерли 2064 человека, что составляет население большого села.

Несмотря на всю актуальность и остроту проблемы, бороться с алкоголизмом нужно решительно, но аккуратно. Необходимо принять дополнительные меры по усилению профилактики и борьбы с противоправными формами злоупотребления спиртными напитками, которые причиняют наибольший вред экономике и социальной сфере.

В настоящее время в Алтайском крае создана достаточно внятная система правовых установлений, направленных на предупреждение распространения пьянства и алкоголизма и минимизацию его последствий для особо значимых социальных групп: подростков, молодежи, женщин детородного возраста, но этого недостаточно.

На Алтае необходимо добиться исполнения уже действующих законов, в частности, реального запрета на продажу алкоголя несовершеннолетним. То, что мы имеем сегодня в сфере пьянства и алкоголизма – это следствие многолетних негативных процессов, которые происходили в первую очередь в экономике. Разрушение экономической жизни, остановка производств, лишение людей работы, легальных и достойных источников существования – вот главные причины распространенности пьянства и алкоголизма среди нашего населения. При этом не нужно подменять понятия: раз-

руха в экономике является причиной пьянства, а не пьянство является причиной разрухи.

В 1990-х и начале 2000-х гг. государство самоустранилось от решения проблем в экономике, а в крае в больших масштабах, чем в целом по стране. «Пьянство и алкоголизм в Алтайском крае больше, это значит, что государство демонстрировало большее безразличие к экономике и людям. Мы никогда не были самым пьющим регионом в стране, и такая сомнительная слава нам не нужна», – отмечает губернатор края.

В последние годы для профилактики и борьбы с алкоголизмом в регионе применяется комплексный подход, принят ряд программ социальной направленности. В то же время в крае продолжается разработка специальных мер по борьбе с пьянством и алкоголизмом, но, к сожалению, этого недостаточно.

Те меры, которыми действует власть, чересчур радикальны, они направлены на быстрый результат, на наш взгляд, выполнение задач, поставленных государством в отношении борьбы с алкоголизмом, нереально, действия на «скорую руку» могут привести к неожиданным результатам, и отнюдь не положительным. Чтобы реально достигнуть радикальных перемен в лучшую сторону, нужно, чтобы прошло как минимум 20 лет, сменилось поколение, только при постоянной, постепенной комплексной борьбе с этим социальным злом можно по-настоящему бороться и говорить о положительной динамике.

Сегодня проблема злоупотребления алкогольной продукцией является не решенной как в мире, так и в России. В настоящее время в стране насчитывается более 2 млн граждан, страдающих алкоголизмом, и это число все растет, что выводит данную проблему из числа частных, локальных в область государственных. Проблема алкоголизма давно превратилась в масштабную медико-социальную угрозу нации.

Библиографический список

1. Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 г. Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. №2128-р.

Е.Ю. Бондаренко

РОЛЬ МАЛОГО БИЗНЕСА В РАЗВИТИИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Изучая сущность и значение малого бизнеса, необходимо знать его истоки и процесс развития. Малый бизнес играл большую роль в распространении цивилизации, но его история никогда не занимала общественное сознание. Однако теперь малый бизнес все больше признается как созидательная сила экономики. В течение 80-х гг. прошлого века престиж малого бизнеса в мире начал повышаться в немалой степени благодаря его способности изобретать новые товары и создавать новые рабочие места. Вследствие этого в последние годы все чаще обращают внимание на его достижения и возможности, перспективы и проблемы.

Деятельность субъектов малого бизнеса в России регулируется принятым 24 июля 2007 г. Федеральным законом №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в котором указаны критерии отнесения предприятия к малому бизнесу.

Стратегические документы межрегионального уровня в настоящее время приобретают особое значение, что обусловлено происходящими в мире процессами глобализации как в экономике, так и в социальной сфере. Правительство России 5 июля 2010 г. утвердило «Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 года» (далее – Стратегия). Принятие этого документа – важнейшее событие для регионов Сибирского федерального округа (СФО).

Стратегия предоставит дополнительную возможность для практического воплощения новых идей, начала глобальных проектов в экономике и социальной сфере, нацеленных на достижение устойчивого экономического роста и повышение качества жизни сибиряков. Фактически в Стратегию привнесены ключевые компоненты развития Алтайского края, связанные с туризмом, АПК, кластерами.

Экономика Алтайского края – это многоотраслевой комплекс. Значительная часть добавленной стоимости формируется базовыми секторами экономики края – промышленностью и сельским хозяйством. На промышленность приходится 24,2% ВРП края

(по России и СФО – более 30%). Доля сельского хозяйства в ВРП края (17,5%) – одна из самых высоких в России (в среднем около 5%) и СФО (в среднем около 7%).

В создании валовой добавленной стоимости (ВДС) возрастает доля сферы услуг. Если в 2006 г. доля сферы услуг в ВРП составляла 41,8%, то в 2008 г. она формирует около 65% ВРП, в том числе торговля и общественное питание – 22,5%, транспорт и связь – 9,9%.



Динамика индексов физического объема ВРП Алтайского края и НДС Российской Федерации, %

ВРП в расчете на душу населения увеличился с 18,4 тыс. руб. в 2006 г. до 66,8 тыс. руб. в 2008 г., т.е. в 3,6 раза (в целом по России увеличение составило 3,7 раза). Внешнеторговый оборот Алтайского края в 2008 г. увеличился в 3 раза по сравнению с 2004 г. и составил 898,4 млн дол. США. Экспорт увеличился в 3,0 раза, импорт – в 2,8 раза.

Инвестиционная активность в Алтайском крае демонстрирует высокие темпы роста. За январь-сентябрь 2008 г. в экономику края было направлено 25,4 млрд руб. – это на 38,4% больше, чем за аналогичный период 2006 г. По России этот показатель составил 21,2%.

Алтайский край обладает развитым промышленным комплексом, современная структура которого характеризуется высокой долей обрабатывающих производств (78,8% в объеме отгруженных товаров). По некоторым видам выпускаемой продукции регион занимает ведущие места в общероссийском производстве. Алтай – интенсивно формирующийся туристско-рекреационный регион. В 2008 г. в крае отдохнули и поправили здоровье около 625 тыс. человек. Темпы развития складывающейся индустрии туризма опережают среднероссийские.

За последние семь лет на территории в 5 раз увеличился объем строительных работ, который в 2008 г. достиг 17,1 млрд руб. Значительно превышают среднероссийские показатели темпы роста потребительского рынка.

Основные показатели развития Российской Федерации, СФО и Алтайского края в 2008 г., тыс. руб.

Показатель	Российская Федерация	СФО	Алтайский край
ВРП на душу населения	156,4	–	66,3
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и оказанных услуг на душу населения	176	109	66
Объем сельскохозяйственного производства на душу населения	31,4	24,1	21,3
Объем розничного товарооборота на душу населения	69,5	59	50
Объем платных услуг на душу населения	29,6	–	14

Вместе с тем в развитии края еще отчетливо проявляются и негативные тенденции.

Основные показатели, характеризующие качественные параметры и эффективность хозяйственной деятельности, за исключением объема сельскохозяйственного производства на душу населения, остаются на низком, по сравнению со среднероссийским, уровне.

Существуют проблемы в инвестиционной сфере, низок уровень капитализации бизнеса и уровень инновационности, развития экономики. Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров составляет в целом по краю около 5%. Существенным ограничением для развития является энергозависимость края. В нем вырабатывается только 56% необходимой электрической энергии. Недостающая электроэнергия поступает с федерального оптового рынка энергетических мощностей. Уровень газификации составляет 4% (в городах – 6%, на селе – 2%), что намного ниже среднероссийского показателя (70,1%) и показателя по СФО (34,8%). В настоящее время активная реализация проектов по газификации способна существенно улучшить эти показатели.

Рассмотрим отдельные показатели прогноза социально-экономического развития Алтайского края на 2011–2013 гг.

В качестве основной тенденции отмечается экономическое оживление, начавшееся в 1-м квартале 2010 г. Восстановительный рост происходил в секторах, наиболее пострадавших от кризиса: в обрабатывающей промышленности и на потребительском рынке. Причем по многим показателям темпы роста превышают среднероссийские.

По итогам восьми месяцев 2010 г. уровень промышленного производства превысил соответствующий период 2009 г. на 23,3%, и более чем в 2 раза превысил общероссийский темп и средний по СФО. Основной вклад в рост производства вносят пищевая промышленность, обработка древесины, металлургическое производство, производство транспортных средств и оборудования. В целом по 2010 г. рост промышленного производства прогнозировался на уровне 116,6%, в том числе в обрабатывающих производствах – не менее 118%.

По восьми месяцам динамика в сельском хозяйстве остается положительной (104%) за счет роста производства животноводческой продукции во всех категориях хозяйств. Рост заработной платы и доходов населения обеспечил устойчивый рост оборота розничной торговли. По итогам восьми месяцев прирост составил 4,1% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. В целом за год ожидается увеличение оборота розничной торговли на 5,5%.

Ожидаемый рост основных показателей базовых отраслей экономики края в текущем году по отношению к предыдущему го-

ду и увеличение потребительского спроса со стороны населения позволяют оценивать прирост валового регионального продукта по итогам 2010 г. на уровне 4,7% к 2009 г., и его объем может составить 296 млрд руб.

Разработка прогноза социально-экономического развития края на 2011–2013 гг. осуществлялась на вариантной основе. Рассматривался консервативный и умеренно оптимистичный варианты, различия которых базируются на скорости восстановления экономики и степени реализации потенциала ее роста, масштабах государственной поддержки приоритетных направлений развития не только крупного, но и малого бизнеса.

Особенностью прогноза социально-экономического развития Алтайского края на 2011–2013 гг. является то, что в нем учтены также изменения, происходящие в социально-экономической политике Правительства РФ и администрации края. Изменения касаются в первую очередь переноса акцентов с мер, нацеленных на антикризисную поддержку отраслей, предприятий и населения, на меры стратегического характера, зафиксированные в Программе социально-экономического развития Алтайского края до 2012 г. и в Стратегии развития Сибири до 2020 г.

В предстоящий период сохранятся все существующие виды государственной поддержки реального сектора экономики Алтайского края. Среди мер господдержки, направленных на создание благоприятного инвестиционного климата, особое внимание будет уделяться налоговым льготам, снижению административных барьеров и мерам по защите конкуренции в малом бизнесе.

Стратегические задачи социально-экономического развития ориентируют бизнес любого размера на модернизацию и капитализацию. Это отмечалось на форуме Алтайского союза предпринимателей в ноябре 2010 г. В Алтайском крае много делается для развития территорий, финансового наполнения программных мероприятий поддержки хозяйствующих субъектов, привлечения инвестиций. О необходимости консолидации интересов бизнеса и власти в своем выступлении на форуме подчеркнул губернатор региона. По его мнению, обеим сторонам сейчас важно находить взаимодействие, чтобы совместно вести и осуществлять значимые для развития края проекты.

Вклад предпринимательства в экономику региона характеризуется его долей в основных социально-экономических показателях. Приведем некоторые данные по малому и среднему предпри-

нимательству Алтайского края. Сразу сделаем некоторые ограничения: здесь есть некие расхождения в цифрах, так как отдельные показатели определяются не по отчетным данным, а вычисляются по различным методикам.

При обороте всех предприятий края в 603 млрд руб., оборот малых предприятий (без учета индивидуальных предпринимателей, микробизнеса и средних предприятий) составил 292,2 млрд руб., т.е. более 48% от всего оборота предприятий края. При этом в крае числилось 21,8 тыс. малых предприятий, в том числе в промышленности – 2884, из них 2679 – в обрабатывающем производстве, в торговле – 9750, в строительстве – 2084 предприятия, что составляло 98% от всех предприятий строительной отрасли. Конечно, сравнивать «Алтайкоксохимстрой» с мелкой строительной фирмой нельзя, но и «малыши» нередко трудятся на генподряде и выполняют большие объемы по субподряду.

В 2008 г. произведено сельхозпродукции на сумму 69 млрд руб., в том числе сельскохозяйственные организации произвели на 30 млрд руб., фермерские хозяйства – на 8 млрд руб., а хозяйства населения (частный сектор) – на 31 млрд руб. В крае было зарегистрировано 4994 фермерских хозяйств, имелось 445,4 тыс. личных подсобных хозяйств, действовало 44 сельскохозяйственных производственных кооператива.

Структура оборота малых предприятий в 2008 г. была распределена следующим образом (здесь имеет смысл сравнить показатели по годам и даже со столицей): оптовая и розничная торговля, ремонт бытовой техники и автотранспорта – 163,7 млрд руб. (56%); обрабатывающие производства – 45,1 млрд руб. (15,4%); операции с недвижимым имуществом, аренда и услуги – 29,6 млрд руб. (10%); строительство – 26,7 млрд руб. (9%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 11 млрд руб. (3,8%) и т.д. В 2009 г. в «торговле» было занято уже 51%, т.е. наблюдается тенденция к переориентированию малого бизнеса от торговли в производство и услуги.

Объем инвестиций в основной капитал составил 7,8 млрд руб. Доля доходов, перечисленных в бюджетную систему страны от субъектов малого и среднего предпринимательства, достигла 13,6 млрд руб. (т.е. 35% от общей суммы налоговых поступлений). Собственные доходы краевого бюджета в первую очередь формируются за счет поступлений от НДФЛ (почти на 60%), налога на

прибыль и имущественных налогов. Бюджетное наполнение от малого бизнеса особенно актуально для муниципальных образований. В ряде районов доходы от малого бизнеса составляли уже больше половины собственных доходов. В 2009 г. перечисления от малого бизнеса составили 15,1 млрд руб., т.е. 44,2% от общих налоговых платежей.

В 2010 г. ситуация в бизнесе начинает выправляться. По прогнозам экспертов, «восстановление оборотов будет происходить параллельно с восстановлением спроса в российских регионах. Достижение докризисных объемов произойдет не ранее, чем через 1,5–2 года». Сейчас, в период восстановления, важно не перегружать бизнес, так как погоня за повышением налогов и ростом заработной платы без повышения производительности труда влечет за собой опасность. Экономисты знают, чем это может грозить. Кстати в бюджетном плане есть серьезные резервы, о которых мы неоднократно говорили – легализация теневого бизнеса. И это не столько поднимет уровень занятости, сколько может дать дополнительно не менее 25% собственных доходов от малого бизнеса в бюджет, а также поднимет уровень официальной средней заработной платы в крае.

Малый бизнес начинает заниматься инновационной деятельностью. Здесь можно назвать массу предприятий малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей – тех, кто начинал с нуля, кто сегодня имеет стабильный развивающийся бизнес и у кого не стыдно поучиться многим. И часто именно представители малого бизнеса, в отличие от крупных, особенно федеральных сетей, показывают образцы добросовестного предпринимательства. В качестве примера можно привести следующие предприятия: Барнаульское ООО «Конти» – производство полипропиленовой упаковки, ООО «Рембыттехника» и ООО «Научно-производственная фирма “Алтайбиотех”» – выделение и очистка ДНК, и многие другие.

Сегодня может показаться, что некоторые проблемы, в том числе административные барьеры, ушли на второй план, но в настоящее время, в условиях выхода из финансово-экономического кризиса, очень злободневными становятся, помимо старых, проблемы экономического и правового плана, такие как:

- спад объемов реализации продукции у большинства субъектов малого бизнеса, связанный с экономическим кризисом, сказался на слабом развитии предприятий;

- дорогие деньги, т.е. высокие банковские процентные ставки по кредитам вместе со сложным оформлением кредитов по заложенным обязательствам и низкой оценкой ликвидности залогового имущества. Речь идет даже не о финансировании инвестиционных проектов. Налицо вымывание оборотных средств, особенно у малого бизнеса. Сегодня (осень 2010 г.) ставка рефинансирования Банка России – 7,75%. Банки выдают кредиты в лучшем случае под 15%, а в основном за 20%. Если учесть, что кредитный портфель для бизнеса края огромный (более 75 млрд руб.), то только за прошедший год по банковским процентам у малого бизнеса исчезло более 1,5 млрд руб. оборотных средств. Над этим стоит задуматься;
- высокий рост затрат малого бизнеса: по тарифам на энергоносители; возрастают земельные налоговые и арендные платежи; рост стоимости услуг, сопутствующих оформлению различной документации. Запланировано повышение отчисления по ЕСН;
- земельно-имущественные отношения слабо урегулированы. Чтобы быть на рынке конкурентоспособным, нужно развиваться; чтобы развиваться, необходимо создавать современную базу, строить новую или реконструировать старую. Для этого необходимы помещения и земельный участок под ними. Это особенно актуально для производственного бизнеса;
- слабая коммерциализация НИОКР. Инновационные подходы невозможны без тесного взаимодействия науки с производством. Нужна современная законодательная база по всем вопросам инновационной деятельности, причем в большей мере на федеральном уровне, в том числе по вопросам интеллектуальной собственности.

В связи с изложенным приведем слова премьер-министра В.В. Путина: «Кризис со всей жестокостью показал, насколько дорого обходится стране отторжение инноваций и низкая производительность труда, расточительность ресурсов и неповоротливость бюрократии».

Есть еще ряд вопросов, которые важны для предпринимательского сообщества, например человеческий капитал и кадровый голод. У нас существует безработица, но даже на приличную зарплату найти хорошего работника сегодня крайне сложно.

Актуальными остаются проблемы морально-этического плана: недобросовестность на рынке, воровство внутри компаний. С этим сталкиваются многие предприниматели, а Трудовой кодекс РФ – это улица с односторонним движением.

Сегодня активно проводится государственная политика в сфере малого и среднего предпринимательства на федеральном и региональном уровнях. И, конечно, многое из того, что делается для мелкого бизнеса, зависит от местных властей.

Главными инструментами по привлечению средств для малого и среднего предпринимательства (МСП) являются программы кредитования в банках.

Сейчас прослеживается следующий тренд – кредиты для МСП становятся длинными, стираются грани между продуктами МСП и продуктами в корпоративном сегменте. Если еще несколько лет назад кредиты малому и среднему бизнесу стартовали от 1 до 150 тыс. дол., то, к примеру, сегодня в Банке Интеза работают долгосрочные программы кредитования сроком до 7 и 10 лет на сумму до 120 млн руб. с обеспечением по кредиту – автотранспорт, недвижимость, оборудование, товары в обороте, личное имущество, поручительство.

Растет интерес компаний МСБ к участию в программах, инициированных органами власти (выкуп арендованной недвижимости), а также в тех, где администрации готовы предоставлять господдержку этой категории заемщиков. Это связано с тем, что в последние месяцы достаточно сильно подешевела недвижимость, и для части компаний стало выгоднее приобрести помещение, выплачивая за него проценты, чем арендовать торговые точки по высокой стоимости.

Для бизнеса очень важно, чтобы был доступ к длинным ресурсам, чтобы развитие бизнеса было стабильным и прогнозируемым. Вместе с развитием более серьезных продуктов, в сегменте МСП повышается и финансовая культура предпринимателей.

По целевому назначению займов востребованы кредиты на пополнение оборотных средств и перевод краткосрочной задолженности в долгосрочную. Если ранее клиенты использовали кредиты для поддержания капитализации, а именно на покупку и модернизацию оборудования, ремонт помещений, строительство складских помещений, офисных площадей и прочего, то сегодня основным источником погашения задолженности по кредитам становится при-

быль. В свою очередь, для получения прибыли нужны оборотные средства, которые сейчас и пользуются основным спросом.

Инвестиции сейчас определяются не банковским предложением, а возможностями бизнеса, соответствующего требованиям кредитора для получения этих средств и готового их осваивать.

Похожая ситуация будет наблюдаться и на рынке лизинга, где 90% поставок приходится на транспорт и оборудование. На сегодняшний день производственные мощности еще не вышли на докризисные уровни, а автопарки у многих грузоперевозчиков полностью не загружены, так что практически отпадает необходимость в приобретении новой техники. Здесь мы также наблюдаем перепродажу бывшего в употреблении оборудования и транспорта между игроками. Лизинг начнет восстанавливаться тогда, когда износится купленное до кризиса имущество и нужно будет брать новое: для машины срок эксплуатации составляет в среднем около пяти лет (для китайских авто – около трех), а для производственного оборудования – 10–15 лет. То есть возрождения рынка лизинга к докризисному уровню можно ожидать через 2–3 года.

Достаточно отдаленными видятся перспективы восстановления рынка валютного кредитования. По сравнению с докризисным периодом в объёмах он упал на порядок. Поскольку курсовые скачки валют надолго отбивают желание у заемщиков брать на себя валютные риски, притом что кредитование в валюте выглядит более привлекательно. Сейчас данный вид заимствования используют порядка 10% клиентов. Как правило, это те компании, которые связаны с поставкой импортного товара в Россию, либо те, у кого есть сбыт продукции за границей.

Развитие малого и среднего предпринимательства является одним из наиболее значимых направлений деятельности администрации городского округа ЗАТО Сибирский. На его территории сложились достаточно благоприятные условия для развития потребительского рынка, несмотря на специфику закрытого административно-территориального образования. На территории Сибирского в настоящее время осуществляют свою деятельность 133 предприятия малого бизнеса, из них – 77 микропредприятий, 6 малых, 50 индивидуальных предпринимателей не имеют работников. Структура малых предприятий по видам экономической деятельности в течение ряда лет остается практически неизменной. Сфера торговли и общественного питания в связи с достаточно высокой

оборачиваемостью капитала является наиболее востребованной в малом бизнесе. В общем количестве малых предприятий компании розничной торговли имеют наибольший удельный вес, который составляет 66,2%. Второе место по удельному весу в структуре по видам экономической деятельности занимают социальные, бытовые услуги (24,8%), а также строительство (3,0%), предприятия обрабатывающего производства (1,5%).

На территории ЗАТО Сибирский находится 18 стационарных магазинов: 12 продовольственных, пять промышленных, один смешанный; пять предприятий оказывают услуги общественного питания, 30 индивидуальных предпринимателей и четыре юридических лица занимаются оказанием бытовых услуг и два – автотранспортных услуг. Обеспеченность населения торговыми площадями составляет 620,74 кв. м на 1 тыс. жителей. Основные группы непродовольственных товаров – бытовая химия, хозяйственные товары, трикотаж, канцелярские товары, книги, парфюмерия. Ассортимент промышленных товаров недостаточно высокого качества, не отвечает возросшим требованиям покупателей, поэтому жители городского округа выезжают в Барнаул и Новоалтайск за покупками.

В сфере малого и среднего предпринимательства занято 552 человека, что составляет 8,5% от общей численности работающих на территории.

Налоговые поступления в 2009 г. от малого предпринимательства составили 3 млн 251 тыс. руб., увеличившись по сравнению с 2008 г. на 8,6%. Но в общем объеме налоговых поступлений это всего 5,3% (в 2008 г. – 5,5%; в 2007 г. – 4,7%). Объем инвестиций в малом предпринимательстве составил 10,8 млн руб., этот показатель по сравнению с 2008 г. уменьшился на 45%.

В 2010 г. для торговли сельскохозяйственными продуктами с личных подсобных хозяйств планируется сдача в эксплуатацию здания рынка, рассчитанного на 48 торговых мест.

Средняя заработная плата одного работающего в малом предпринимательстве ЗАТО Сибирский увеличилась по сравнению с 2008 г. и составляет на малых предприятиях 8672 руб., на микропредприятиях – 6495,6 руб. В такой сфере малого предпринимательства, как торговля, в основном занято женское население городского округа.

Внедрение современных форм торговли, расширение номенклатуры, ассортимента товаров, улучшение качества продук-

ции – все это способствовало росту оборота розничной торговли. Розничный товарооборот в 2009 г. составил 250,7 млн руб., при этом на душу населения приходится 20313 руб.

В 2009 г. оборот общественного питания составил 19,9 млн руб. Отмечается тенденция сокращения оборота общественного питания до 90,6%.

Содействие развитию предпринимательства осуществляется через расширение возможностей доступа малых предприятий к участию в конкурсах, проводимых администрацией ЗАТО Сибирский, по размещению муниципального заказа. В 2009 г. в таких конкурсах участвовали 12 малых предприятий, заключено контрактов на общую сумму 53,5 млн руб., что составило 16,4% к общей сумме.

На территории городского округа сложилась и успешно действует система взаимодействия местных органов власти и Центра занятости населения. Вся работа в этом направлении подчинена единой цели – помочь людям, живущим в Сибирском, получить работу, обрести смысл жизни. Это особенно значимо сейчас, когда повсеместно складывается непростая ситуация с занятостью населения. В своей основе предпринимательство представляет собой большой потенциал для создания новых рабочих мест.

В этой сфере в ближайшие три года планируется:

- добиться увеличения доли занятых на малых предприятиях в общей численности занятых до 15%, а среднемесячной заработной платы на малых предприятиях – до 12000 руб.;
- оказывать содействие в продвижении инвестиционных проектов на территории городского округа ЗАТО Сибирский, в результате сумма инвестиций в 2010 г. должна составить 13 млн руб.;
- предоставлять в аренду земельные участки под строительство магазинов;
- сдавать в аренду площади нежилых помещений в зданиях муниципальной собственности;
- проводить работу по участию на конкурсной основе предприятий, расположенных на территории ЗАТО Сибирский, в торгах и запросах котировок на выполнение работ, оказание услуг, поставку продукции для муниципальных нужд.

В целях повышения эффективности работы по поддержке и развитию малого и среднего бизнеса, усилению его роли в воплощении стратегии развития региона Алтайского края необходимо:

1. Продолжить работу над стратегическим планированием развития региона с активным участием предпринимательского сообщества и переходом к разработке системы долгосрочного планирования развития территориальных образований.

2. Рассмотреть вопрос об изменении принципов взаимодействия властных управленческих структур в отношении с предпринимателями. Власти не должны контролировать, распределять и писать отчеты о деятельности предприятий, а помогать бизнесу в ориентирах, открывать перед ним перспективы и возможности, проводить исследовательскую работу, изучать и транслировать опыт и тенденции развития отраслей.

3. Для воплощения этой модели необходимо разработать план реализации Концепции формирования системы устойчивого развития малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа на всех уровнях власти с учетом стратегии развития региона.

4. В рамках реализации названной Концепции принять целевую программу «О государственной поддержке малого и среднего бизнеса в Алтайском крае на 2011–2013 гг.», исходя из задачи усиления роли предпринимателей в реализации стратегии края.

Учитывая вполне успешный опыт работы других российских регионов по аналогичным программам, это направление имеет реальные перспективы и в Алтайском крае.

Библиографический список

1. Альтернативная стратегия социально-экономического развития Алтайского края (концепция) / отв. ред. В.В. Мищенко. – Барнаул, 2007.

2. Программа социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.econom22.ru>.

3. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, рисунки / В. Варнавский. – М., 2005.

4. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования / О.В. Кузнецова. – М., 2007.

5. Алтайский край – территория экономического роста / под ред. М.П. Щетинина. – Барнаул, 2007.

6. Экспертное заключение П.А. Нестерова [Электронный ресурс]. – Официальный сайт администрации Алтайского края.

7. Ипотечная система. Кредиты. Информационное сообщение управляющей Банка «Интеза» Н.К. Кученевой. – М., 2009.

8. Информационная сводка пресс-службы Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.altairegion22.ru.

9. О социально-экономическом развитии городского округа ЗАТО Сибирский Алтайского края за 2009 г. [Электронный ресурс]. – Официальный сайт администрации ЗАТО Сибирский Алтайского края.

10. Механизм софинансирования и поддержки предпринимательства будет иметь трехступенчатую структуру – муниципалитет, край, федерация // Алтайский Бизнес-журнал. – 2010. – 26 февр.

И.Е. Бондаренко

РОССИЙСКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИТОГИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Президент РФ Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства: «...местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху» [1].

Сегодня уже можно оценить практику реализации нового Федерального закона №131-ФЗ, диагностировать достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления, понять перспективы развития российской муниципальной системы, выработать пакет мер по совершенствованию существующей муниципальной практики.

В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

При всех неизбежных издержках и оговорках нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер – они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются в основном как дающие потенциал для дальнейшего развития.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования. Не случайно Президент России акцентировал свое внимание на тех аспектах этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти: «Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению» [2].

Общая направленность проведенной муниципальной реформы в принципе соответствовала именно таким задачам. Ее реализация предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

Такая централизация была необходимым процессом, связанным с укреплением государственности, повышением управляемости и эффективности государственной власти. Однако централизация властной системы потребовала сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких эшелонах власти (регион, крупный город, сельский район) – с другой. В регионах ресурсы и властные рычаги по факту оказались сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные (прежде всего городские) элиты во многом утратили стимулы и возможности для эффективного управления и включения в процессы модернизации страны, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении.

Проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах, так и не были решены. В итоге все же появилась (и это важное достижение реформы) двухуровневая система, созданся институциональный ограничитель вертикальности власти. Однако появившиеся поселения оказались лишенными реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. То же, только в другом масштабе, можно говорить и о городских округах. Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз.

Концепция Федерального закона №131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, де-факто оставляя весьма мало места для учета местных особенностей. Необходимость формально четкого разграничения предметов ведения при заведомой нереалистичности его единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставляла законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой – на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойственного толкования.

Эволюция налогового и бюджетного законодательства в нынешнем десятилетии ограничивает финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. Экономический подъем страны в минувшие годы как бы прошел мимо муниципалитетов.

В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными – даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых более 92%. В структуре финансовой помощи местным бюджетам все большее значение приобретают не дотации, направления расходования которых определяются самими муниципалитетами, а субсидии, т.е. доленое участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми.

По этой причине муниципальные образования пока не смогли активно приступить к работе по оптимизации своих расходов – выделению эффективных и неэффективных трат и отказу от финансирования последних, что являлось одной из задач бюджетного реформирования. Обязательными предпосылками для таких изменений являются известная самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы.

Формально Федеральный закон №131-ФЗ устанавливал универсальные правовые нормы и принципы для всех типов муниципальных образований. В реальности же городская проблематика оказалась в тени вопросов организации двухуровневой системы местного самоуправления (преимущественно в сельской местности), тогда как городам, уже имевшим в начале текущего десятилетия сложившиеся системы самоуправления, в законе уделено меньше внимания. Их муниципальный статус был определен по принципу «район + поселение». Демографические (а равно и являющиеся их следствием социально-экономические) процессы носили для формируемых преобразований системы публичной власти скорее фоновый характер.

Таким образом, за рамками внимания внедренного закона оказались не только специфические черты и проблемы городских поселений (например, формирование городских агломераций), а также и более значимые вопросы – оптимизация самоуправления в городах как точках роста и основной ресурсной и кадровой базы в стране.

Учитывая обозначенные выше проблемы и тенденции, необходимыми представляются следующие решения и направления действий по совершенствованию местного самоуправления.

1. Пройдя муниципальную реформу, сегодня необходимо четко определить основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В настоящее время уже утверждена в целом Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., подготовлена Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Целенаправленное движение вперед вызывает потребность в разработке и нормативном закреплении также и концепции новой российской муниципальной политики.

2. Важнейшим фактором развития местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований. Сравнительный анализ показывает довольно четкую корреляцию между степенью муниципальной активности жителей и ресурсными возможностями местной власти на той или иной территории. Пробуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления муниципалитетов. Действия в этом направлении – первое и главное условие повышения уровня и качества народного представительства во власти.

Поэтому одним из приоритетов должно стать донесение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан. Только таким путем можно сформировать в обществе подлинную культуру самоуправления.

3. Именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации национальных проектов, и эффективность оказания многих услуг жителям. Поэтому и местное самоуправление, и муниципальный класс (люди, профессионально занятые в его осуществлении) нуждаются в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства. Муниципальные элиты должны быть включены в систему принятия решений на федеральном уровне, возможно – через создание муниципальной секции в Государственном Совете Федерации, представляемость в Общественных палатах федерального и регионального уровня, усиление роли объединений муниципальных образований и муниципального сообщества.

Необходимо создать максимально благоприятные условия для работы муниципальных органов, в том числе за счет ограничения избыточного государственного контроля их деятельности.

4. Нужен качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские) – гарантии государственной поддержки. Города должны получить

большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, совершенствовать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста. Напротив, в неурбанизированных зонах государство в большей степени должно взять на себя ответственность за строительство и работу крупных инфраструктурных объектов, соблюдение базовых стандартов оказания услуг и финансового обеспечения.

Одновременно нужно адаптировать законодательство к многообразию условий местного самоуправления, признавая при этом сложившиеся реалии как данность. В этой связи целесообразно открыть дорогу для совершенствования территориальной организации публичной власти на местах, в частности, регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие (например, районов в городские округа и наоборот) при четком закреплении возможных случаев и процедур, чтобы исключить возможность злоупотреблений; предоставить регионам возможность отказа от районного звена местного самоуправления, ставшего по факту элементом государственной системы управления, путем создания в районах территориальных органов государственной власти.

5. В части разграничения предметов ведения необходимо уйти от размытых формулировок в определении вопросов местного значения. В тех сферах, где компетенция различных уровней публичной власти тесно переплетена, необходимо четко и недвусмысленно определить полномочия органов власти и самоуправления. Кроме того, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Возложение на муниципальные образования части функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка, без должного обеспечения и конкретизации создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

6. Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо

исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

7. Обеспечение баланса свободы муниципалитетов и соблюдения государственного интереса невозможно без определения институциональных рамок государственного контроля местного самоуправления (и шире – форм взаимодействия государственных и муниципальных органов) с четким законодательным регулированием процедур запроса государством и предоставления муниципальными образованиями необходимой информации, перечня форм их отчетности, процедур проведения проверок муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления.

Этим же целям должно послужить и совершенствование механизмов судебной защиты местного самоуправления, в том числе через упорядочение судебной практики и обучение судейского корпуса по вопросам местного самоуправления.

Многие российские ученые анализировали понятие принципа права, систему принципов организации местного самоуправления и приходили к выводу о конкретизации.

Опрошенные в ходе проведения исследования представители органов местного самоуправления отмечали, что многие граждане продолжают относиться к местной власти как к «исполкому». Муниципалитет – это место, где, по мнению обывателей, должны решаться все их основные вопросы: выдача справок, рассмотрение жалоб по любой проблеме, регистрация документов и прав и т.д.

Таким образом, людьми далеко не всегда воспринимается разграничение полномочий между уровнями публичной власти, они полагают, что каждый уровень власти должен заниматься всем и решать все под контролем вышестоящего, только применительно к разному масштабу территории и населения. Такая позиция характерна в основном для пожилых граждан и для лиц, которые не включились в новые экономические, социальные и политические

процессы в постперестроечное время (либо включились в них на общей волне, бессознательно и пассивно).

Традиционными особенностями российского общественного сознания являются противопоставление власти и населения, недооценка возможности и ограниченность стремления влиять на власть и участвовать в принятии ею решений, высокий уровень иждивенческих настроений. Особенно сильны подобные мировоззренческие установки в традиционалистской провинции – малых городах, рабочих поселках, сельской местности, т.е. именно в тех территориях, которые оказались охвачены муниципальной реформой последних лет. Это формирует своего рода глубинный пласт ограничений для проводимых изменений. Общество опирается на моноцентрический образ власти, апеллируя преимущественно к высшим эшелонам власти. Осознание необходимости существования автономной местной власти и признание фактической ограниченности возможностей муниципальных властей в решении значительного круга проблем.

Большинство опрошенных респондентов считают, что потенциалы местного самоуправления в настоящее время не используются: территории существуют за счет финансирования из регионального и федерального бюджета. Причины кроются как в неэффективной организации и недостатке финансовых ресурсов власти, так и в безынициативности граждан, спровоцированной, в свою очередь, дезориентацией в новой для себя ситуации поиска приложения своих социальных усилий.

Респонденты отмечали, что на практике наделения действенными полномочиями муниципальной власти не происходит. Причину респонденты видят прежде всего в том, что представители более высоких уровней не хотят и «не будут делиться своими полномочиями и ресурсами добровольно».

Расширение возможностей и ресурсной обеспеченности местной власти вызывает у населения солидарную реакцию. Особенно твердую позицию в защиту местной власти занимают представители бизнеса. По их мнению, если ресурсов у поселений станет больше, то результативность деятельности местного самоуправления заметно возрастет.

По мнению многих опрошенных, для развития самоуправления на местном уровне особое внимание необходимо уделить перераспределению налогов в пользу муниципальных образований – их

необходимо сделать финансово самостоятельными, что существенно повлияет на их эффективность.

Также опрошенные считают, что местное самоуправление будет развиваться по мере улучшения общеэкономической ситуации в стране, повышения благосостояния людей и роста требовательности к органам власти со стороны граждан (подобные тенденции уже наметились в общественном сознании – люди готовы отстаивать свои интересы в судебных инстанциях).

Таким образом, по мнению большинства респондентов, нынешняя местная власть, даже со столь недостаточными полномочиями, востребована. Отсюда можно с известной осторожностью сделать вывод о том, что потенциал доверия к местному самоуправлению среди населения страны является законсервированным и может быть использован при соответствующих трансформациях системы распределения власти и собственности на локальном уровне. Об аполитичности населения говорили многие представители органов местного самоуправления. Это относится ко всем поколениям – как к старшему, так и к молодому.

При этом некоторые эксперты отметили, что молодежь иногда интересуется возможным ресурсом местной власти в целях осуществления предпринимательской деятельности. Однако в целом она «аполитична» и существования местного самоуправления практически не замечает.

Необходимо отметить также, что для муниципального сообщества характерно осознанное восприятие конституционных ценностей, таких как самоуправление, автономия местной власти и ее непосредственная связь с населением, государственная защита местного самоуправления. Отношение к указанным ценностям среди муниципалов, как правило, лишено лукавства (т.е. попытки апеллировать к ним только в случаях, когда нужно оправдать притязания на какие-либо ресурсы).

Такие ценности воспринимаются как соответствующие нормы права, как гарантии социальных ценностей, защита и осуществление которых возложены Конституцией РФ на местную власть. Поэтому попытки включения муниципалитетов в региональные властные вертикали, ущемления их независимости и ресурсов, давления на мэров воспринимаются муниципальным сообществом как неконституционные действия, как угроза правовой системе страны. Отсюда многочисленные ссылки работников органов местного самоуправления на ценности, защищаемые Конституцией России.

Как показывают опросы, представления муниципального сообщества о сущности местного самоуправления вполне адекватны: они рассматривают его как часть общегосударственной системы публичной власти, обладающей самостоятельностью и правом автономного решения локальных вопросов.

На основании этого можно предположить, что местное самоуправление в глазах муниципального сообщества – это власть: локальная, самостоятельная, ответственная перед гражданами и опирающаяся на местное население, работающая в тесном и непосредственном контакте с ним. При этом она не лишена черт института гражданского общества – с точки зрения идеи социальной ответственности местной власти и ее нацеленности на развитие общественной солидарности.

Однако данный образ власти вполне характерен и для многих руководителей муниципальных образований. В их высказываниях озвучивается и необходимость соподчинения уровней власти, и целесообразность совместного решения ими вопросов без разграничения, и потребность в гарантированном финансировании «сверху» всех потребностей муниципалитетов.

Важно подчеркнуть мнения по этому вопросу руководителей различных типов муниципальных образований. Лидеры городских округов и поселений в большей степени склонны ратовать за автономию муниципалитетов и воспринимать себя в качестве «слуг народа», апеллировать к своей ответственности перед населением за решение конкретного перечня закрепленных за ними вопросов. Напротив, районные чиновники скорее воспринимают себя в качестве «государевых людей» на местах, выступают за соподчиненность уровней управления и общую компетенцию местных властей. Как представляется, в значительной мере мировоззренческие установки обуславливаются ролью (профессиональной, социальной, административной), которую играет тот или иной человек.

Идеалы самоуправления склонны в большей степени поддерживать представители среднего класса, работники органов городского и поселенческого самоуправления.

В то же время у региональных и отчасти районных руководителей, работников контролирующих органов зачастую формируется «антимunicipальное» мировоззрение, и они склонны воплощать его в своей практической деятельности.

Подобная специфика ценностей и установок не могла не повлиять на реальный результат внедрения модели местного са-

моуправления по лекалам Федерального закона №131-ФЗ. По сути, она приобрела национальный колорит, зарубежные заимствования прошли процесс «русификации». Это новая реальная модель местного самоуправления. Отметим основные черты, характерные для нее:

1. В отличие от универсального законодательного лекала, созданные на практике модели местного самоуправления по-прежнему остались чрезвычайно разнообразными, не похожими друг на друга. По сути, в каждом субъекте Федерации (а порой, учитывая соглашения о передаче полномочий и практику межбюджетных отношений, и в каждом районе) сложилась своя модель, причем степень разброса между ними высока. Формирование подобных моделей зависело от менталитета населения, муниципальных и региональных руководителей, сложившейся специфики властных отношений, экономических возможностей, географических особенностей, субъективного влияния главы региона и других факторов. Важно подчеркнуть, что далеко не всегда модель точно соответствует действующему законодательству, однако зачастую это происходит потому, что объективно законодательные рамки оказываются слишком жесткими, чтобы под них подстроить практику.

2. Муниципальная автономия в действительности оказалась очень ограниченной (а во многих случаях – даже условной). Отношения по принципу «начальник – подчиненный» остались распространенными между главами субъектов Федерации и главами районов, городских округов, а также между главами районов и поселений. Особенно вертикальные отношения сложились по линии «регион – муниципальный район». Через функциональную необходимость, стереотипы деятельности, финансовую зависимость, совместное решение задач, выполнение переданных полномочий в большинстве регионов произошло огосударствление муниципальных районов. Районные администрации стали по факту территориальными органами администрации субъекта Федерации.

3. Компетенция муниципалитетов друг с другом и с субъектом Федерации оказалась разграниченной лишь отчасти. Можно говорить о том, что сегодня существует ограниченный перечень общих для всей страны вопросов, которые относительно самостоятельно решают поселения (например, благоустройство) и более широкий перечень вопросов, которыми довольно автономно занимаются городские округа. Однако абсолютное большинство вопро-

сов решается муниципалитетами под началом и совместно с вышестоящим уровнем публично-властной системы.

4. Степень реальной свободы муниципальной власти в регулировании оказываемых ими публичных услуг оказалась крайне низкой. Так, по оценкам Института экономики города, из 65 проанализированных вопросов местного значения по 55 органы местного самоуправления осуществляют полное администрирование предоставления услуги, в семи случаях – относительное администрирование, и только в пяти случаях – нулевое, там, где муниципалитет осуществляет только создание условий для предоставления услуги [7].

5. Местная фискальная автономия была сильно ограничена. Основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы, да еще и имеющей преимущественно целевое назначение.

6. Механизмы реального государственного контроля вышли далеко за рамки, установленные Федеральным законом №131-ФЗ. По сути, органы местного самоуправления оказались переподчинены контролирующим органам, усмотрение которых приобрело определяющее значение. Публично проводимая линия на повышение автономии дала обратный эффект: муниципалитеты стали признаваться ответственными за решение большинства вопросов, являющихся государственными (от образования до пожарной безопасности). И это – несмотря на отсутствие необходимых средств, реальных регулирующих возможностей и права самостоятельно принимать ключевые решения.

В регионе принято постановление администрации края от 3 сентября 2009 г. №383 «О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления в Алтайском крае».

В целях повышения уровня государственного управления, усиления взаимодействия органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований в вопросах социально-экономического развития края, в котором определен предмет деятельности – круг приоритетных вопросов, находящихся в компетенции органов исполнительной власти, подлежащих оперативному мониторингу для принятия соответствующих управленческих решений.

Заместитель губернатора Алтайского края представляет доклад о социально-экономической ситуации, проблемных объектах управленческого округа не реже чем один раз в месяц.

В Алтайском крае в 2003–2007 гг. проведены изменения границ путем объединения сельских поселений в пяти районах. В 2009 г. состоялось объединение города Змеиногорска и Змеиногорского района.

Работа по объединению муниципальных образований продолжилась в 2010 г. Активизация процессов преобразования связана с необходимостью оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления, финансово-экономической ситуацией в муниципалитетах. Инициаторами преобразований выступают органы местного самоуправления. Основной формой является объединение сельсоветов с численностью населения от 100 до 1000 человек. В регионе малочисленных сельсоветов – более 50% (360 из 718 сельсоветов имеют численность до 1000 человек).

В 2009 г. в регионе принят закон об объединении двух сельских поселений, в 2010 г. – 38 сельсоветов объединены в 17. Работа по преобразованию муниципалитетов продолжится и в дальнейшем.

В пяти районах Алтайского края объединены сельсоветы. Дополнительных бюджетных расходов эти объединения не требуют, только незначительные расходы на «содействие проведению избирательных кампаний на этих территориях, при этом расходы для среднего сельсовета не превышают 20 тыс. руб.», как пояснил докладывавший по этому вопросу вице-губернатор. Все объединения, по его словам, происходят «по ходатайствам органов местного самоуправления, которые выразили волю населения». Вице-губернатор также подчеркнул, что выступать с инициативами об объединении сельские муниципальные образования стимулировало упрощение процедуры и сокращение финансовых затрат при слиянии муниципалитетов.

В Усть-Калманском районе Алтайского края объединены Кабановский и Усть-Камышенский сельсоветы, административным центром объединенного сельсовета станет село Кабаново, а центром объединенных Михайловского и Слюдянского сельсоветов – село Михайловка. В Рубцовском районе в результате объединения Мамонтовского и Тишинского сельсоветов появится Тишинский сельсовет с центром в селе Тишинке. В Ключевском районе Платовский и Ключевский сельсоветы объединяются в Ключевский (с центром в селе Ключи).

Объединение сельских поселений в Тогульском районе, по словам вице-губернатора, уже второе, первое проводилось еще по требованиям 131-го Федерального закона, через референдум. Старотогульский, Верх-Коптельский и Уксунайский сельсоветы объединяются в Старотогульский сельсовет с центром в селе Старый Тогул. В Целинном районе объединяются Степно-Чумышский и Поповичевский сельсоветы, административным центром Степно-Чумышского сельсовета станет село Победа.

Краевые власти вынашивают очередную идею объединения муниципалитетов. Тема возможного слияния Славгорода, прилегающего района и даже Ярового прошла пунктирной линией сквозь выездное совещание, которое губернатор провел 18 января 2010 г. Акцентировано внимание на том, что славгородская зона должна стать единым туристическим центром: козырь Ярового – оздоровление, в районе – еще два озера, а Славгород ценен своей культурой и историей, и объединение способно решить 50% проблем территорий. Сейчас и так уже половина жителей района влилась в город. Действительно, три села – Славгородский, Селекционный и Пригородный – отделены сегодня от города лишь дорогой. Только в первых двух живет около 5,5 тыс. человек при общей численности населения района 11,3 тыс. человек.

Еще один аргумент в пользу объединения, который приводят власти, – сокращение управленческих расходов. По словам главы края, опыт Змеиногорского района (референдум прошел в 2008 г.) это подтверждает.

Некоторые показатели двух городов в 2009 г.

Славгород. Индекс промышленного производства – 86%. Инвестиции в основной капитал – 218 млн руб. Товарооборот – 1,8 млрд руб. Рост сферы платных услуг – 13,1% (13,5 тыс. руб. на душу населения против 12 тыс. в 2008 г.). Число безработных – 1290 человек. Бюджет города – 242 млн руб.

Яровое. Индекс промышленного производства – 59%. Инвестиции в основной капитал – 177 млн руб. Товарооборот – 1,7 млрд руб. Средний размер заработной платы – 9,6 тыс. руб. (на 21% больше, чем в 2008 г.). Число безработных – 833 человека. Доля населения, работающего в сфере малого и среднего бизнеса (725 субъектов предпринимательства), – 35% от занятых в экономике. Бюджет города – 202 млн руб.

Определение нынешних границ муниципальных образований прошло по всей стране в 2003–2009 гг. Сегодня централизованный этап этого процесса можно считать завершенным, а системную ломку существующих границ в краткосрочной перспективе – организационно не обоснованной и юридически невозможной. Отныне любые предложения по коррекции муниципально-правового устройства должны отталкиваться от уже сложившейся его карты. Реализация экономического подхода здесь имеет смысл, но целесообразна на уровне создания финансовых, материальных и организационных стимулов для добровольного принятия муниципальными образованиями решений об изменении их статуса и территориальных рамок.

По мнению многих экспертов, существующий механизм определения целесообразности изменения границ территорий местного самоуправления через выявление мнения населения (в сочетании с правовой регламентацией на должном качественном уровне) позволяет вполне адекватно реагировать на экономические и организационные вызовы. По этому вопросу складывается разнообразная практика, в рамках которой известно достаточно случаев голосования как «за», так и «против» подобных изменений. Так, инициативы администрации Челябинской области по ликвидации 67, а администрации Амурской области – 23 финансово неблагополучных поселений не увенчались успехом – объединение состоялось в этих регионах только в 1-м и 2-м случаях соответственно. В то же время в Кировской области была реализована программа объединения поселений, приведшая к сокращению их списка на 33 поселения. Всего в 2007 г. в России зафиксировано 79 случаев преобразования муниципальных образований, причем 70 из них – путем объединения [9]. В 2008 г. заметным стал провал голосования за объединение в единый городской округ Чебоксар и Новочебоксарска в Чувашской Республике. Можно предположить, что результаты волеизъявления населения по вопросу изменения территорий осуществления местного самоуправления хоть и зависят от качества информационной кампании той или другой стороны, однако служат вполне приемлемым способом индикации потребностей местных сообществ.

По мнению экспертов, нынешняя эластичность принципов формирования территорий муниципальных образований также идет на пользу [10] – именно она позволяет обеспечить определенные подвижки в муниципально-территориальном устройстве в тех слу-

чаях, когда их экономическая и организационная обоснованность признана населением соответствующих территорий. Другое дело, что правовые рамки подобных изменений требуют определенного совершенствования: необходимо в одних случаях законодательно предусмотреть саму их возможность, а в других – четко регламентировать процедуры.

С учетом вышеизложенного, в настоящее время предлагается отказаться от коренных изменений критериев определения границ муниципальных образований. Более оправданным видится расширение возможностей для совершенствования муниципально-территориального деления на добровольной (самоорганизационной) основе в условиях более четкой правовой регламентации самого процесса изменений, минимизирующей злоупотребления со стороны субъектов, заинтересованных в проведении или сдерживании таких изменений.

Предложенная ниже модель совершенствования территориальной организации местного самоуправления, как нам представляется, может стать адекватным ответом на вызовы современных трендов. Обоснованные нами меры:

- усиливают крупные города – центры урбанизации и экономического роста, создают им больше возможностей для свободы действий и кооперации с прилегающими к ним территориями;
- создают потенциал повышения самостоятельности для городских поселений (статус которых подтягивается к городским округам за счет перехода к моделям «административного района» или «района для поселений»), а также и для жизнеспособных сельских поселений;
- укрепляют гарантии поддержки слабозаселенных периферийных территорий за счет создания на них местных (районных) органов власти – полноценных операторов государства [11].

Исследования показывают, что сложившуюся на практике систему отношений с контролирующими их органами государственной власти (прежде всего федеральными) представители муниципальных образований характеризуют как проблемную. По мнению участников экспертных групп, функции государственного контроля и надзора в сфере местного самоуправления гипертрофи-

рованы. На практике каждое муниципальное образование систематически сталкивается:

- с массированным, но хаотичным потоком дублирующих друг друга запросов информации, в том числе статистических данных, со стороны различных государственных структур;
- собственным, весьма своеобразным пониманием контролирующими органами полномочий местных администраций (что отчасти обусловлено нечеткостью их закрепления в законодательстве);
- компенсацией контролирующими и надзорными органами уменьшения своей отчетности в связи с ограничениями проверок малого и среднего бизнеса за счет проверок органов местного самоуправления;
- выходящими за разумные рамки требованиями государства представления форм отчетности от муниципальных органов;
- игнорированием контрольными и надзорными органами интересов дела – акцентировании их внимания только на формальном соблюдении законодательства, а не на логике действий муниципальных органов по обеспечению качественных муниципальных услуг для жителей.

Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления в настоящее время основываются главным образом на количественном подходе, целью которого является не столько обеспечение качества оказания муниципальных услуг, сколько количество мер реагирования.

Сегодня налицо две противоречивые тенденции: с одной стороны, степень давления различных государственных структур на муниципалов крайне высока, с другой – формы государственного контроля в одних случаях не прописаны (т.е. отсутствуют и, в принципе юридически невозможны), в других – не регламентированы (что вызывает произвол контролирующих органов).

Выход видится в определении институциональных рамок государственного контроля местного самоуправления (и шире – форм взаимодействия государственных и муниципальных органов) с четким законодательным регулированием процедур:

- запроса государством и предоставления муниципальными образованиями необходимой информации;

- перечня форм отчетности муниципальных образований;
- случаев и процедур проведения проверок муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления.

Следует отметить, что подготовка каких-либо системных изменений законодательства в этой части требует тщательной проработки, экспертных обсуждений, проверки на практическую применимость. Однако экспертами подчеркивается, что исправление проблемы гипертрофии государственного контроля возможно не только (и не столько) путем конкретизации законодательных норм, но и путем коррекции общих организационных установок по линии правоохранительных органов – на федеральном (окружном) уровне [12].

Оборотной стороной медали является наличие у муниципальных образований реальных возможностей по защите своих прав и интересов. Ключевая роль здесь должна отводиться административным судам, как это принято во многих странах. Деятельность судебной системы по защите местного самоуправления оценивается экспертами как недостаточно эффективная. На практике мы видим и крайнюю противоречивость судебной практики применения муниципального законодательства, и нежелание судов идти вразрез с позицией государственных органов ради защиты местного самоуправления [13].

Очень важным является усиление законодательных гарантий местного самоуправления. К сожалению, в отличие от Федерального закона №154-ФЗ, закон №131-ФЗ не включил специального блока и четкого перечня правовых средств, которые обеспечивают муниципальную автономию и защиту местного самоуправления от различных нарушений. Соответствующими правовыми нормами, как представляется, Закон должен быть обязательно «пополнен». И даже с учетом Федерального закона от 27 декабря 2009 г. №65-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», необходимы доработки.

Библиографический список

1. Медведев Д.А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>.

2. Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации : доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / рук. авт. кол. С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. – М., 2008.

3. Официальный сайт Алтайского края. Муниципальное самоуправление. Экспертное заключение В.А. Кирпичникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.economics.ru.

4. Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.urbanecomomics.ru.

5. По данным Центральной базы статистической информации Федеральной службы государственной статистики России на 01.01.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.stat.ru.

6. Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et contra. – 2007. – №1.

7. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году. – М., 2008.

8. Итоговый документ «круглого стола» на тему «Основные направления совершенствования законодательства Российской Федерации в целях обеспечения социально-экономического развития российских регионов» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.zakon.ru.

9. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. – М., 2007.

10. Информационная сводка пресс-службы Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.altairregion22.ru.

11. Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.altairregion22.ru.

12. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований. Аналитический доклад фонда «Институт экономики города». – М., 2008.

13. Данные и дополнительные расчеты на основе данных Института экономики города в докладе «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований». – М., 2009.

14. О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления в Алтайском крае : Постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. №383 [Электронный ресурс]. – Режим доступа. http://www.fpa.su/docs/stat/124922_stat.html.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ КЛАСТЕРНОГО ПОДХОДА В РЕГИОНАХ РОССИИ

Феномен кластера как объекта экономической агломерации взаимосвязанных предприятий на некоторой территории известен со времен ремесленного производства. Но, только начиная с последней четверти XX в., промышленные кластеры начали проявлять себя как важный фактор экономического развития регионов. Среди экономистов во всем мире находит все большее признание точка зрения, что регионы, на территории которых складываются кластеры, становятся лидерами экономического развития. Такие регионы-лидеры определяют конкурентоспособность национальных экономик.

Кластер в экономической литературе определяется как индустриальный комплекс, сформированный на базе территориальной концентрации сетей специализированных поставщиков, основных производителей и потребителей, связанных технологической цепочкой и выступающих альтернативой секторальному подходу [1, с. 8].

В контексте настоящего исследования мы определяем кластеры как традиционно-инновационные, конкурентоспособные объединения хозяйствующих субъектов реального и финансового секторов экономики в рамках отдельных отраслей, локальных, сферных образований, которые стремятся занять, сохранить и развивать лидирующие позиции на рынке с целью максимизации коммуникативно-синергетической эффективности.

Теоретическими и практическими аспектами проблемы формирования и функционирования кластеров занимались многие зарубежные исследователи, в том числе М. Портер, Е. Дахмен, И. Толенадо, Д. Солве, Е. Лимер, Р. Вайбер и др. Применительно к условиям России проблему кластеров исследовали такие ученые, как А.А. Мигранян, Т.В. Цихан, М.А. Афанасьев, К. Мингалева и др.

Американский экономист Э. Ричардсон под кластерами понимает неслучайную географическую агломерацию фирм с одинаковыми или близкими возможностями. Данное определение терминологически лежит в русле традиционной экономической географии, истоки которой восходят к трудам А. Маршала, где впервые обосновывается связь между производительностью фирм и их географической концентрацией.

Труды Й. Шумпетера определили дальнейшее развитие агломерационного подхода. Обосновывая ведущую роль технологических изменений в промышленном развитии, Й. Шумпетер ввел понятие инноваций в отношении выпускаемого продукта (услуги), его технологии производства и менеджмента. По его мнению, именно инновации выступают главным инструментом экономического роста, при этом развитию инноваций способствовали два основных, во многом противоположных фактора: размер фирмы и предпринимательство. Размер фирмы, ее рыночное доминирование снижают инновационный риск, таким образом, стимулируя появление нововведений, в то же время предприниматели выступают пионерами в «творческом разрушении» устаревших отраслей и производств, создавая новые технологические, организационные, управленческие основы бизнеса.

В кластере одновременно реализуются две основные функции:

- 1) снижаются расходы за счет близкого соседства связанных фирм;
- 2) распространяются инновации от одной фирмы к другой, тем самым обеспечивается постоянный рост производительности в кластере в целом.

Большое значение для дальнейшего развития кластерной теории имели труды Франсуа Перру, который в 1949 г. выступил с идеей «полюсов роста». Он ввел понятие абстрактного экономического пространства, в которой отрасли и фирмы действуют вследствие экономического плана, некоей силы (например государственной), или гомогенной агломерации. Ф. Перру, следуя Й. Шумпетеру, фокусируется на инновациях и инвестициях, по его мнению, крупные, преобладающие на рынке фирмы являются полюсами роста, которые расширяют позитивный экономический эффект своей деятельности через фирмы, находящиеся в географической близости. В дальнейшем Ф. Перру дополнил концепцию полюсов роста фактором времени, показывая, что каждый полюс роста проходит через две стадии: 1) стадию первоначальной кластеризации; 2) стадию расширения, когда эффект полюса роста распространяется на смежные отрасли и географически, прежде всего через переток товаров, инвестиций и информации.

Одним из наиболее значимых проявлений кластерного подхода, обусловленного локализацией в экономике, стала идея М. Портера о промышленных кластерах, или бизнес-кластерах. По его определению, «кластер – это группа географически соседст-

вующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга». Портер разработал систему детерминант конкурентного преимущества стран, получившую название «конкурентный ромб» (или «алмаз») по числу основных групп таких преимуществ. Согласно его концепции кластер, объединяя независимые и неформально связанные компании и учреждения, представляет собой организационную форму, которая получает значительное количество преимуществ за счет высокой производительности, эффективности и гибкости в процессе организации предпринимательской деятельности.

Конкурентоспособность кластера (по М. Портеру) определяется четырьмя взаимосвязанными силами [2]:

1. Стратегия фирм, их структура и соперничество (существующий климат для инвестиций, местная экономическая политика).
2. Факторы производства (рабочая сила и капитал, природные ресурсы, информация).
3. Родственные и поддерживающие отрасли (присутствие конкурентоспособных местных поставщиков, конкурентоспособных родственных отраслей).
4. Условия местного спроса (качество местного спроса).

Для экономики государства кластеры выполняют роль «точек роста» внутреннего рынка и базы международной экспансии. Вслед за первым в экономике часто образуются новые кластеры, и международная конкурентоспособность страны увеличивается. Когда формируется кластер, все производства начинают в нем оказывать друг другу поддержку. Выгода распространяется по всем направлениям связей. Новые производители, приходящие из других отраслей кластера, ускоряют развитие, стимулируя различные подходы к НИОКР и обеспечивая необходимые средства для внедрения новых стратегий. Происходит свободный обмен информацией и быстрое распространение новшества по каналам поставщиков или потребителей, имеющих контакты с многочисленными конкурентами. Взаимосвязи внутри кластера, часто абсолютно неожиданные, ведут к разработке новых путей в конкуренции и порождают совершенно новые возможности. Наличие кластера позволяет национальной отрасли поддерживать свое преимущество, а не отдавать его тем странам, которые более склонны к обновлению. Наличие целого кластера отраслей ускоряет процесс создания факторов там, где имеется группа внутренних конкурентов. Все

фирмы из кластера взаимосвязанных отраслей делают инвестиции в специализированные, но родственные технологии, в информацию, инфраструктуру, человеческие ресурсы, что ведет к массовому возникновению новых фирм. В процессе развития кластера экономические ресурсы начинают притекать к нему из изолированных отраслей, которые не могут использовать их так же продуктивно.

Отметим, что при всех преимуществах кластерного подхода его применение в России существенно затруднено, так как, согласно М. Портеру, «первопричины появления кластеров обусловлены в силу исторических условий, присутствующих в данном регионе» [2].

Уникальность экономики России во многом обусловлена ее историческим развитием, неоспоримым фактом является то, что в большинстве своем российская экономика создавалась вне рыночных условий, т.е. особенности экономики вызваны директивами властных органов СССР.

М. Портер для каждой страны выделяет отрасли конкурентного преимущества, например производство керамической плитки в Италии или печатных машин в Германии, при этом он находит объективные рыночные причины этого преимущества, в том числе выделяет климат, семейные традиции и т.д. Однако российская экономика развивалась вне рыночных условий, мы не можем сказать, что та или иная отрасль имеет *натуральное конкурентное преимущество*, вызванное некими историческими причинами [3].

Данный факт уже определяет то, что, во-первых, созданные вне рынка предприятия не могут полноценно конкурировать с западными и восточными фирмами, так как на них отсутствует организационная культура, характерная для капиталистических компаний, а ценности, накопленные в советский период, либо не востребованы, либо устарели. Во-вторых, российская экономика структурно до сих пор отражает экономику советскую; наследие прошлого до сих пор определяет лицо большей части российских предприятий, а следовательно, наличие рынка не говорит о том, что наша экономика действительно рыночная, так как десятилетие реформ не привело к структурным сдвигам ни в одной отрасли промышленности.

При попытке применить кластерную теорию к российской действительности мы сталкиваемся с рядом проблем. Это объясняется спецификой отраслевой структуры экономики России, а также спецификой размещения производительных сил страны.

Отраслевая структура российской экономики имеет четко выраженную сырьевую направленность, а размещение производительных сил зачастую определяется географическими, климатическими и другими природными условиями. Тем не менее неким образом портеровских кластеров могут считаться территориально-производственные комплексы (ТПК). Но переход экономики нашей страны на рыночную модель хозяйствования устранил из системы элементов и взаимосвязей ТПК важнейшее звено – задание на поставку продукции. Предприятия ТПК лишились планового задания и столкнулись с отсутствием спроса на свою продукцию со стороны других отечественных предприятий. Традиционно крупнейший покупатель продукции – государство утратило свое стратегическое положение из-за изменения характера распределения общественного продукта. Исчезли налаженные хозяйственные связи и, самое главное, спрос. Поэтому пропорциональность и плановая направленность функционирования ТПК, а следовательно, и управляемость были утрачены. В результате из совокупности устойчиво взаимосвязанных объектов большинство ТПК превратились в хаотичные объединения предприятий с низкой конкурентоспособностью.

В эпоху плановых методов управления в уже сформированном ТПК могли появляться новые связи, не укладывавшиеся в генеральную схему развития производства, в соответствии с которой их дальнейшее развитие блокировалось. Основной принцип формирования ТПК заключался в сглаживании различий между различными районами страны, при этом все ставилось в угоду интересам партийной власти, в то время как блокировался выход конкурентной силы на местах. Практикуемая в современных условиях дифференциация регионов, напротив, выделяет среди них регионы-доноры и дотируемые регионы. Здесь уже заложен принцип различий по конкурентным преимуществам.

Существенное отличие современного кластера от индустриального ТПК состоит в том, что теперь все более важным интегрирующим фактором выступают факторы нового знания, инноваций, обеспечивающие конкурентоспособность кластера, информационно-коммуникационные сети; внутренним интегратором прежнего индустриального комплекса выступали прежде всего объекты производственной инфраструктуры. Индустриальный ТПК осуществлял массовое производство однородной продукции (например добычу сходных по характеристикам природных ресурсов); совре-

менный кластер производит целый спектр постоянно меняющихся продуктовых групп (например различных по свойствам видов природных ресурсов). Прежний ТПК в большинстве случаев создавался с нуля, а современный ресурсный кластер часто создается путем модернизации прошлых индустриальных модулей. Советский комплекс обладал иерархической структурой «промышленный узел – комплекс – район»; современный кластер – чаще сетевая, горизонтальная структура «ядро – поставщики». Индустриальный комплекс создавался на принципах внутрисоюзного разделения труда, когда огромное количество поставщиков располагалось за тысячи километров от стержневого северного добычного производства; современный кластер использует принципы локализованного субконтрактинга и аутсорсинга, когда «смежники» географически приближены к основному производству. Наконец, в индустриальном комплексе дефицитные основные производственные фонды были главным ограничителем роста основного производства; в современном кластере главным фактором развития производства являются квалифицированные, творчески мыслящие кадры.

В отечественной практике имеется также опыт организации финансово-промышленных групп (ФПГ), главной задачей которых должны были стать концентрация капитала и создание крупных производственных структур. ФПГ не в полной мере достигли поставленной перед ними цели развития. На деле концентрация ограничилась переливом капиталов и выводом активов из-под государственного контроля. Причинами этого послужили мало соответствующие действительности методы управления, низкий технологический, научный и производственный потенциал, непоследовательная государственная политика и неэффективная государственная поддержка [4, с. 15].

Отечественный опыт кластеризации имеет некоторые особенности. В развитых странах высокая степень локализации кластеров объясняется стремлением фирм к повышению производительности и свободой выбора ими своего местоположения. В России же встречающаяся высокая степень локализации некоторых российских кластеров объясняется доминированием в них бизнес-модели крупного интегрированного предприятия и высокой концентрации производства [5].

Ряд субъектов Федерации приняли отдельные программы развития кластеров или создали организационные структуры по их

развитию. Так, в Новосибирской области разработаны и приняты меры по развитию биофармакологического кластера, в Пензенской области принята концепция программы развития лесного кластера. Кластерный подход использован при разработке региональных стратегий развития (например, совместный российско-финский проект «Долгосрочная стратегия развития экономики Санкт-Петербурга», кластерная стратегия развития Пермского края и Нижегородской области и др.). Однако на практике в российских условиях реализована лишь относительно небольшая часть проектов. Развитию препятствует: ограниченный набор инструментов финансовой поддержки из бюджетных источников; отсутствие необходимой системы координации деятельности органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней, участников потенциальных и функционирующих кластерных структур. При этом ряд проектов развития региональных кластеров реализуется в инициативном порядке. К ним относится формирование на территории Алтайского края кластера биофармацевтического профиля.

Главной особенностью данной организационной формы является инновационная ориентированность.

Базовые подходы к способам и методам реализации инновационной политики закреплены в законе «Об инновационной деятельности в Алтайском крае», принятом в 2006 г.

Одним из «полюсов инноваций» выступает наукоград Бийск. Сегодня он является одним из лидеров по проведению научных исследований в Алтайском крае. На долю научных предприятий города приходится более 40% занятых исследованиями и разработками и более 35% исследователей края.

Потенциал высокотехнологичных предприятий города, соединение образования, науки и производства в один комплекс позволяет позиционировать Бийск в качестве регионального центра сфер «новой экономики» – биофармацевтики и наноиндустрии.

В 2008 г. по инициативе губернатора Алтайского края было создано некоммерческое партнерство «Алтайский биофармацевтический кластер» (АБФК) на базе интегрированного научно-производственного комплекса (ИНПК) «Алтай», представляющего собой географическую концентрацию 30 взаимосвязанных компаний [6]. В состав АБФК вошли ФГУП «ФНПЦ “Алтай”», холдинговая компания «Эвалар», ОАО «Востоквит», ЗАО «Алтайвитамины»,

Институт проблем химикоэнергетических технологий СО РАН (Бийск); Бийский технологический институт АлтГТУ им. И.И. Ползунова; малые инновационные фирмы, выпускающие лекарственные препараты и БАДы и прочее – всего 25 предприятий и организаций (из них 10 относятся к ИНПК «Алтай»).

Участниками НП «АБФК» выпускается более 600 видов лекарственных средств, БАДов, субстанций лекарственных средств, около 100 видов оздоравливающей продукции на основе пантов. Суммарная действующая мощность производства составляет около 15 млрд руб. (рис. 1).

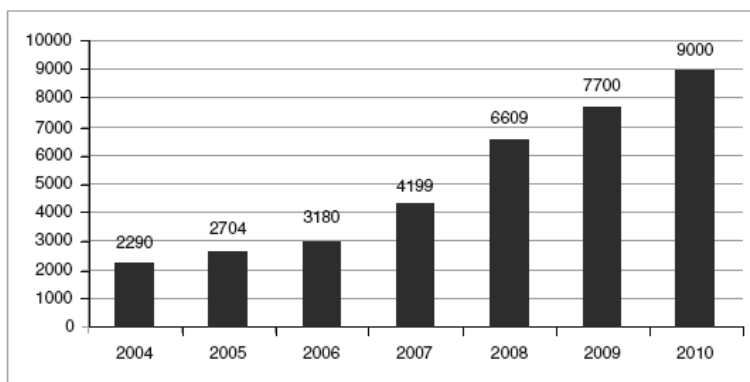


Рис. 1. Суммарный объем производства НП «АБФК» 2004–2010 гг.

Теоретически интегрированный научно-производственный комплекс имеет черты, присущие кластерам, а именно:

- географическую концентрацию и взаимосвязанность участников кластера;
- кооперацию и конкуренцию между фирмами;
- инновационность;
- доступ к качественным факторам производства;
- близость к рынкам сбыта продукции;
- соответствующие институциональные предпосылки.

Основными видами деятельности малых и средних предприятий в составе ИНПК (рис. 2) является проведение научных исследований и разработок (более 35% компаний), а также производство

научеёмкого продукта (около половины компаний). Помимо этого, малый и средний бизнес ИНПК вовлечен в производство наукоёмких и сопутствующих услуг, сервисное обслуживание, дистрибуторство наукоёмкой продукции и другие виды деятельности.

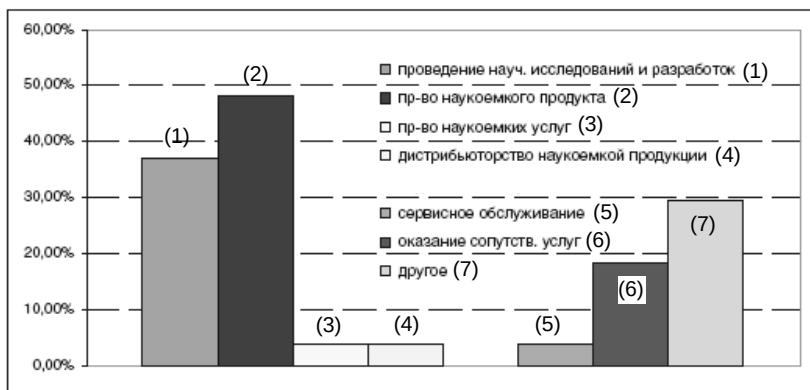


Рис. 2. Распределение предприятий ИНПК «Алтай» по видам деятельности

Специализированные наукоёмкие компании ИНПК около 19% своей продукции реализуют внутри кластера (рис. 3), что является неплохим показателем, подтверждающим наличие вертикальных связей в комплексе. Еще 16% продукции реализуется на городском и региональном рынках. Близость к потребителям служит важной предпосылкой возникновения и успешного развития кластера, поскольку позволяет более оперативно реагировать на их меняющиеся запросы, учитывать пожелания относительно качества продукции, предпринимать совместные усилия по разработке и выводу на рынок новых товарных образцов.

Отличительной особенностью и важнейшей конкурентной характеристикой кластеров является инновационность. В этой связи безусловный интерес представляет происхождение разработок, используемых на предприятиях ИНПК. Как показал анализ (рис. 4), три четверти фирм создают разработки собственными силами. Доля разработок, заимствованных от сторонних организаций либо произведенных в сотрудничестве с другими компаниями, составляет чуть более одной трети. Разработки, в той или иной степени связанные с бюджетной наукой, в совокупности дают около 40% от их общего числа, 14% предприятий кластера являются разработчика-

ми инновационной продукции для малого и среднего бизнеса как внутри, так и вне ИНПК, а также для внешнего крупного (29% предприятий) [7].

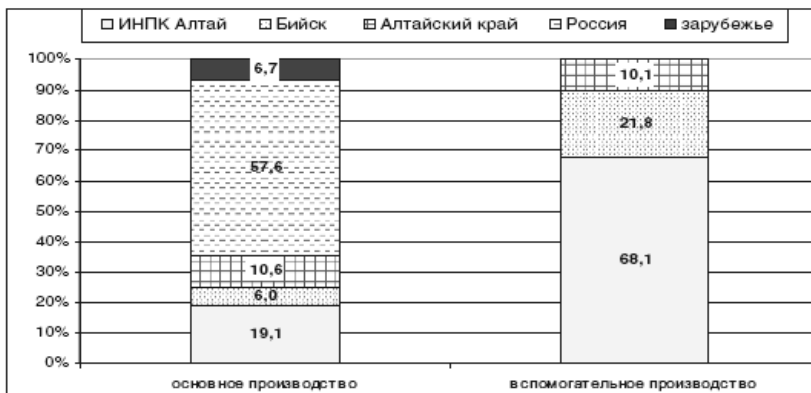


Рис. 3. География потребителей продукции ИНПК «Алтай»

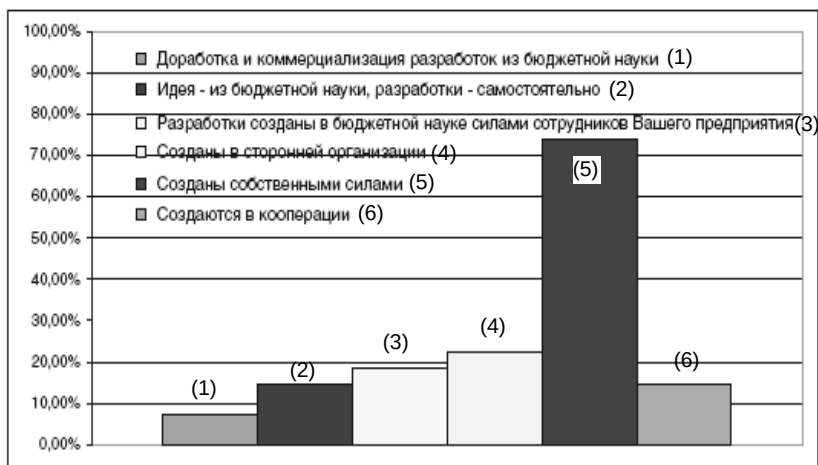


Рис. 4. Происхождение разработок ИНПК «Алтай»

Основными показателями, характеризующими инновационность развития предприятий, выступают:

- доля затрат на НИОКР в совокупных затратах предприятия;
- темп роста затрат на НИОКР.

Количество предприятий ИНПК «Алтай», активно участвующих в инновационной деятельности, составляет более 80%. Так, предприятия, производящие приборы и оборудование, активно финансируют проектно-конструкторские и опытно-технологические работы, ведут опытно-экспериментальные работы. При этом среднегодовой темп роста инновационных затрат у предприятий данной сферы деятельности составляет 22%. Для группы предприятий, занятых разработкой новых материалов и композитов, финансирование инноваций в основном идет из федеральных и региональных научно-технических программ. При этом затраты на НИОКР в данной группе предприятий самые большие (в 2007 г. они составили 23,4% от совокупных затрат). Среднегодовой темп их роста по группе предприятий – 19% [7].

В группе предприятий, связанных с производством биотехнологической, фармацевтической продукции, лечебной косметики и балластов, инновационная деятельность в основном связана с проведением научных исследований, маркетингом инноваций, а также освоением и внедрением нововведений. Среднегодовой темп роста затрат на НИОКР по данной группе предприятий составил 26% [7].

Таблица 1

**Доля затрат на НИОКР по сферам деятельности
ИНПК «Алтай»**

Сфера деятельности	Средние значения затрат на НИОКР, % от совокупных затрат			Темп роста затрат
	2005	2006	2007	
Приборостроение и производство оборудования	7,4	7,2	9,1	1,22
Новые материалы и композиты	20,0	21,2	23,4	1,19
Биотехнология, фармацевтика, лечебная косметика	6,8	7,9	12,1	1,26

Данные особенности функционирования ИНПК в целом позволяют ежегодно наращивать такие важнейшие показатели, как объем производства и реализации продукции, рост налоговых отчислений, количество рабочих мест и т.д. (рис. 5).

Поскольку в структуре ИНПК «Алтай» доминирует крупная местная фирма, ориентированная на российский рынок, окруженная поставщиками и субподрядчиками (связанными между собой как вертикально, так и горизонтально), данный кластер можно отнести к классическому типу «втулка и спицы». Как любой кластер этого типа, он асимметричен.

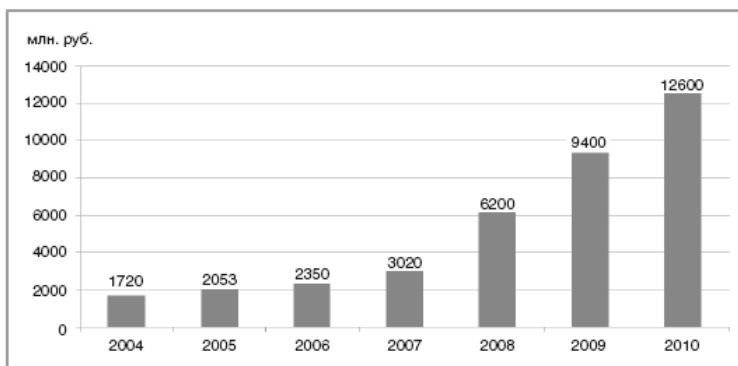


Рис. 5. Динамика роста годового объема производства ИНПК «Алтай» в 2004–2010 гг.

По степени диверсифицированности кластер можно отнести к композитным, представляющим собой концентрации инновационных компаний, функционирующих в различных отраслях [8]. По сути, ИНПК «Алтай» состоит из трех субкластеров, осуществляющих следующие профильные виды деятельности:

- 1) приборостроение и инжиниринг;
- 2) создание новых и композиционных материалов;
- 3) разработки и производство в области биотехнологий, медицины и косметики.

Показатели деятельности фирм кластера служат подтверждением (или опровержением) его существования, поскольку кластер по определению, демонстрируя лучшие показатели эффективности на региональном уровне, является своеобразной точкой экономического и инновационного роста конкретной территории.

Из анализа данных, приведенных в таблице 2, очевиден устойчивый рост всех основных результирующих показателей экономической деятельности предприятий, входящих в ИНПК «Алтай».

Таблица 2

**Результирующие показатели деятельности
Алтайского биофармацевтического кластера
в динамике (без учета ФГУП ФНПЦ «Алтай»)**

Показатель	Средние значения по фирмам кластера			Среднегодовые темпы изменения
	2005	2006	2007	
Численность персонала, чел.	69,19	69,62	72,67	1,02
Рентабельность, б/р	1,15	1,18	1,20	1,02
Выручка, млн руб.	69,72	98,76	143,38	1,43
Доля экспорта, %	2,17	3,04	4,79	1,49
Доля занятых в НИОКР, %	10,40	10,88	13,43	1,14

Вслед за работами М. Портера, выделяющего в качестве основного показателя при анализе эффективности функционирования кластера уровень добавленной стоимости и удельную добавленную стоимость, рассмотрим данные показатели для компаний (табл. 3).

Более успешные компании ИНПК «Алтай» заняты производством наукоемкого продукта и функционируют, как правило, в сфере биофармацевтики и лечебной косметики. В их структуре чаще находится место маркетинговому отделу, что свидетельствует о существенных усилиях, прилагаемых к исследованию рынка и реализации продукции.

Доминирующими ресурсными рынками для компаний-лидеров являются:

- Алтайский край и Республика Алтай (региональный рынок) – в поставках сырья, материалов и комплектующих;
- Российский (национальный) рынок – в поставках оборудования;
- Бийский (локальный) рынок – в формировании инженерно-технического персонала.

Основная доля сбыта продукции приходится на региональный и национальный рынки. Сбыт часто осуществляется посредством собственной сети или с использованием каналов сторонних организаций.

Наиболее успешные биофармацевтические компании характеризуются большей связанностью с малыми и средними компа-

ниями кластера, как вертикальной (обычно в качестве потребителя), так и горизонтальной (посредством использования однотипных технологий). Их отличает развитая кооперация с исследовательскими и образовательными учреждениями кластера и за его пределами. Кроме того, достижению конкурентоспособности способствуют развитые связи кластера и более тесное сотрудничество со сторонними поставщиками сырья, материалов и комплектующих.

Таблица 3

Добавленная стоимость и удельная добавленная стоимость организаций Алтайского биофармацевтического кластера в 2007 г. (без учета ФГУП ФНПЦ «Алтай»)

Компании профильных видов деятельности	Уровень добав- ленной стоимости в 2007 г., млн руб.	Удельная добавлен- ная стоимость в расчете на 1 заня- того, млн руб./чел.
ЗАО «Алтехнохим»	0,52	0,075
ЗАО «НПП «Алтик»»	9,12	0,179
ООО «Ровинг»	8,85	0,197
ООО «Ралт»	3,05	0,127
ООО «Биникор»	0,40	0,081
ООО «Микросистема»	1,38	0,055
ЗАО «Бахташ»	9,56	0,177
ЗАО «Бальзам»	5,46	0,107
ЗАО «БийскФизТех»	4,07	0,157
ООО «Регион»	11,11	0,085
ОАО «ВостокВит»	9,19	0,108
Холдинг «Эвалар»	306,53	0,390
ООО «НПП «Системы безопасности»»	0,90	0,112
ООО «ТММ»	2,24	0,187
ЗАО «Испытатель»	0,20	0,022
ЗАО «ТехПрибор»	1,26	0,066
ООО «Источник»	3,64	0,079
ЗАО «Источник Плюс»	14,97	0,192
ООО «Специалист»	3,90	0,300
ООО ПКФ «Две линии»	11,01	0,262
ЗАО «Мобиле»	0,18	0,017

У компаний-лидеров более высокая доля персонала, занятого в сфере НИОКР. Основным источником происхождения используемых разработок является бюджетная наука. В структуре затрат на НИОКР преобладают расходы на приобретение оборудования, научно-исследовательские работы и маркетинг инноваций.

Фирмы с высоким уровнем удельной стоимости склонны оценивать влияние региональных и муниципальных органов власти как более позитивное.

Одновременно компании-лидеры настроены более скептически в отношении своего дальнейшего развития и выделяют следующие ограничения на этом пути:

- со стороны факторных условий – недостаток квалифицированной рабочей силы;
- со стороны условий спроса – недостаточный спрос на внутреннем и внешнем рынках;
- со стороны состояния институциональной среды – высокий уровень налогообложения, а также отсутствие или несовершенство нормативно-правовой базы.

В развитии деятельности ИНПК «Алтай» можно выделить несколько ключевых стратегических направлений его дальнейшего развития.

Требуют развития естественные, исторически сложившиеся конкурентные преимущества кластера, связанные с его инновационной природой, в пользу чего свидетельствуют диапазон основных видов деятельности предприятий ИНПК «Алтай» и высокий уровень человеческого капитала, вовлеченного в процесс создания НИОКР.

Предприятиям ИНПК следует уделять больше внимания именно производству наукоемкой продукции, а не только экспериментированию, проектированию, конструированию, поскольку именно на производственной стадии формируется существенная доля добавленной стоимости.

Необходимо укреплять связи с внутренними и внешними учреждениями исследовательско-образовательного комплекса, в особенности с бюджетной наукой, полнее использовать накопленный в них потенциал разработок, обеспечивать их свежими идеями, основанными на потребностях реального сектора экономики.

Отдельное внимание следует уделить дальнейшему выстраиванию и совершенствованию внутренних и внешних связей кластера, поскольку от развитости и конфигурации первых зависит функ-

ционирование кластера как системы, а вторые определяют перспективы его развития и отражают текущий уровень конкурентоспособности.

В плане внешних связей стоит обратить внимание на формирование специализированных центров как на входе (сырье, материалы, комплектующие, производственное оборудование), так и на выходе (сбытовые сети, ориентированные на более широкие географические рынки).

В процессе организации и развития внутрикластерных связей стоит уделять внимание не только укреплению вертикальных связей между кластерообразующей компанией и малыми предприятиями (играющими роль поставщиков), но и формированию из малых предприятий внутрикластерных цепочек создания стоимости.

Отдельного изучения заслуживает вопрос перераспределения полученной прибыли между предприятиями, составляющими одну цепочку, поскольку в данный момент внутри кластера наблюдается процветание покупателей производственных ресурсов и стагнация их поставщиков.

Реализация обозначенных мероприятий дает существенную экономию на затратах, а также будет способствовать накоплению компаниями кластера опыта совместной деятельности, а следовательно, осознанию ими себя как единого целого, формированию у них общего видения будущего, накоплению общих организационных навыков. К тому же, наблюдается влияние на фирмы кластеров двух институциональных центров: ФГУП «Алтай» и органов власти, главным образом региональных. При этом фирмы, тяготеющие к тому или иному центру, демонстрируют зачастую полярные показатели эффективности. Данная проблема решается путем использования механизмов формирования координационных советов по предпринимательству на муниципальном и региональном уровнях, а также путем создания саморегулируемых организаций.

Отдельно стоит выделить маркетинг как направление стратегических усилий, поскольку данный фактор часто упоминается в теоретических источниках по кластерообразованию как существенный для обеспечения эффективного функционирования кластеров. В ИНПК «Алтай» данная функция есть привилегия наиболее крупных и успешных компаний, поэтому следует разработать механизм формирования совместных центров маркетинга исходя из специфики деятельности фирм или цепочек создания стоимости.

Кроме того, в число функций подобных маркетинговых центров кластера обязательно должно входить формирование его бренда. Среди других важных направлений деятельности таких центров стоит выделить информационное сопровождение процессов на всех стадиях развития кластера.

Следует подчеркнуть и композиционный характер ИНПК «Алтай», причем образующие его субкластеры демонстрируют существенно различающиеся показатели эффективности и факторы конкурентоспособности.

В основе создания Алтайского биофармацевтического кластера – консолидация усилий и ресурсов на достижении трех основных задач, непосильных отдельным предприятиям:

- развитие современной производственной базы, позволяющей с высокой эффективностью производить лекарственные субстанции и готовые лекарственные формы на их основе;
- производство и вывод на рынок дженериковых лекарственных средств;
- разработка и производство инновационных препаратов для импортозамещения и инновационных препаратов, конкурентоспособных на мировых рынках.

Ввиду существования многих различий между типами кластеров и кластерными инициативами некоторые исследователи предлагают не стандартизировать кластерную политику, а, наоборот, «подгонять» ее под конкретные кластеры. Вместе с тем существует опасность использования термина «кластер» просто как модного бренда для привлечения внимания к определенному региону. И в случае, когда отсутствует понимание целей проведения кластерной политики, такие инициативы могут привести только к бесполезной трате средств.

Поэтому следует помнить, что копирование одних и тех же методик проведения кластерной политики во всех регионах или стимулирование развития компаний в одних и тех же отраслях может привести к нежелательной межрегиональной конкуренции вместо взаимодополняющего сотрудничества.

Библиографический список

1. Bergman E.M., Feser E.J., Haag D. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications. The Web Book of Regional Science

[Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Bergman-Feser/chapter2.htm>.

2. Портер М. Конкуренция. – М., 2005.
3. Портер М. Международная конкуренция. – М., 1993.
4. Карпова Д. Использование кластерного подхода в управлении региональной экономикой // Региональная экономика и управление. – 2007. – №4 (12).
5. Праздничных А.Н. Кластерный подход – инструмент повышения конкурентоспособности региона // Современная конкуренция. – 2009. – №3 (15).
6. Марков Л.С., Ягольницер М.А. Институциональные особенности, модели кластеризации и развитие инновационных мезоэкономических систем // Регион: экономика и социология. – 2009. – №3.
7. Щетинин М.П. Форпост инновационной экономики // Экономика Алтайского края. – 2009. – №3 (11).
8. Марков Л.С., Ягольницер М.А. Функционирование и механизмы развития производственного кластера // Регион: экономика и социология. – 2010. – №1.

Т.В. Зизико

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ

Банковская система является составной частью экономической и финансовой системы государства. Банковская система представляет собой совокупность различных видов национальных банков, кредитных учреждений действующих в рамках общего денежно-кредитного механизма.

Банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. При формировании банковской системы Российской Федерации учитывался опыт Великобритании. Как считают некоторые экономисты, название Банк России было заимствовано из банковской системы, которую возглавляет Банк Англии [14].

Банк России является главным банком страны, осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления свои функции и полно-

мочия. Его уставной капитал и иное имущество являются федеральной собственностью. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральным законом. Центральный банк помогает государству перераспределять денежные потоки между денежно-кредитной и финансовыми системами. Решая комплекс задач денежно-кредитного регулирования, Центральный банк помогает решать проблемы государственной казны [6].

Банковская система Российской Федерации в настоящее время представлена двумя уровнями. Первый уровень – Центральный банк, второй уровень – коммерческие банки и другие кредитные учреждения. Такое построение банковской системы может свидетельствовать о ее высокой децентрализации. Однако, несмотря на это, государство осуществляет регулирование банковской деятельности посредством правовых норм различной отраслевой принадлежности. Так, банковская деятельность регламентируется нормами конституционного, гражданского, административного и финансового права. Центральный банк является основным субъектом регулирования общественных отношений, складывающихся внутри банковской системы. Банк России функционирует на общих принципах, которые сложились в мировой практике [13]. Центральные (национальные) банки являются эмиссионными центрами, обязаны поддерживать государственные финансовые программы, обеспечивать стабильность национальной валюты, осуществляют валютное и пруденциальное регулирование, банковский надзор и пр.

«Всякий центральный эмиссионный банк по существу своему представляет огромную экономическую силу, призванную в то же время выполнять ряд первостепенной важности функций в общей экономике страны», – писал в начале XX в. Л.Н. Яснопольский [18]. Центральный банк – основное звено в денежно-кредитной и финансовой системе современного государства. «Центральный эмиссионный банк составляет неотъемлемую принадлежность всякого современного культурного государства» [18].

Цели и функции Банка России определены ст. 75 Конституции России, Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Законом Российской Федерации от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» и др.

Банк России является основным элементом банковской системы, в то же время он имеет собственную систему. Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В его систему входят: центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, учебные заведения и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России. Национальные банки республик в составе Российской Федерации являются территориальными учреждениями Банка России.

Цели деятельности Банка России – защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Деятельность Банка России направлена на обеспечение устойчивости рубля, повышение его покупательной способности, укрепление курса рубля по отношению к иностранным валютам. Укрепление банковской системы состоит в пресечении противоправной деятельности кредитных организаций, предупреждении банкротств кредитных организаций, повышении доверия граждан к банкам и иным кредитным учреждениям и пр. Деятельность Банка России направлена на изменение платежной системы посредством совершенствования системы безналичных расчетов, внедрение новых форм безналичных расчетов и др.

Функции Банка России – это основные направления его деятельности. В функциях проявляется содержание деятельности Банка России, определяется его роль и место в финансово-кредитной системе. Перечень функций, осуществляемых Банком России, определен в ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ (с изм. и доп.). Банк России выполняет следующие функции.

1. *Взаимоотношения с Правительством Российской Федерации.* Банк России разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, осуществляет управление государственным долгом.

2. *Административно-разрешительная деятельность.* Банк России принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает действие

лицензий и отзывает их. Банк России регистрирует эмиссию ценных бумаг, выпускаемых кредитными организациями; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю; участвует в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации; осуществляет антимонопольное регулирование.

3. *Финансово-кредитная и расчетная деятельность.* Банк России монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации; устанавливает правила проведения банковских операций. Банк России осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами; устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации; осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации.

4. *Банковский надзор.* В соответствии с законом Банк России является органом банковского надзора. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Целями банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов.

Контрольно-надзорная деятельность в банковской системе стала активно развиваться примерно с середины XIX в. Начинает складываться институт банковского контроля и надзора, целью которого было предупреждение различного рода правонарушений в банковской системе, а также минимизация преднамеренных банкротств кредитных организаций. Достигнув своего пика, банковская система Российской империи перестала существовать в начале XX в. после издания Декрета о национализации банков.

Следует отметить, что определенным этапом в развитии банковского права в целом и контрольно-надзорной деятельности

в банковской системе в частности был советский период, который характеризовался особенностью административно-правового регулирования общественных отношений в механизме реализации банковской деятельности. Несмотря на специфику советской банковской системы, ее развитие также не могло обойтись без регулятивных свойств контрольно-надзорной деятельности. Особое место в механизме контрольно-надзорной деятельности принадлежало Государственному банку СССР, а также органам управления финансами. Централизованная банковская система, валютная монополия не смогли сделать институт банковского надзора и контроля актуальным средством обеспечения правопорядка в советской банковской системе.

Социально-экономические преобразования конца 80-х гг. XX в. создали благоприятные условия для появления большого количества кредитных организаций. Как следствие этого, стали актуальными и востребованными правоохранные свойства банковского надзора и контроля.

Создание на базе Государственного банка СССР Центрального банка Российской Федерации явилось важным шагом на пути формирования контрольно-надзорной деятельности в банковской системе страны. Развитие правового статуса основного банка в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности вызвало объективную необходимость создания Комитета банковского надзора, который в настоящее время осуществляет регулирующие и надзорные функции в банковской системе России. Согласно своему статусу Комитет банковского надзора объединяет структурные подразделения данного банка, которые обеспечивают выполнение его надзорных функций [11].

Необходимо признать, что Комитет банковского надзора за время своего существования внес важный вклад в дело обеспечения правопорядка в банковской системе Российской Федерации.

Говоря о цели банковского надзора, отметим, что некоторые ученые ее определяют как «своевременное реагирование на нарушения и негативные тенденции в деятельности банков для нормализации, упрочнения их финансового положения, стабильности и надежности как каждого из них, так и банковской системы в целом» [17]. Также ее определяют как «сохранение общей стабильности денежно-кредитных рынков, предотвращение системных кризисов» [5]. О.Н. Антипова отмечает, что целью банковского надзора является «поддержание финансовой стабильности в стране, све-

дение к минимуму вероятности краха банковской системы в целом, а также защита кредиторов и вкладчиков» [4]. Согласно Базельским рекомендациям цель банковского надзора определяется как минимизация риска финансовых потерь вкладчиков, а также поддержание надежности финансовой системы [9].

В 90-е гг. XX в. российскую банковскую систему сотрясали систематические банковские и финансовые кризисы, что влекло нарушение прав и законодательных интересов вкладчиков, подрывало доверие к российской экономике и финансовой системе. Начиная с середины 90-х гг. XX в. ряд коммерческих банков начали активное участие в операциях по легализации доходов, полученных противоправным путем, а некоторые занимались и финансированием терроризма, что самым негативным образом отразилось на уровне безопасности личности, общества и государства [11].

9 августа 2008 г. французский банк BNP Paribas приостановил выдачу денег из трех своих фондов. Эту дату можно считать началом первого великого финансового кризиса XXI в. Этот кризис не похож ни на один из тех, что мы видели до этого, но на этот раз все сразу – взрыв пузыря недвижимости, сопоставимый с тем, что случился в Японии в конце 1980-х гг., волну «набегов» на банки, похожих на те, которые происходили в начале 1930-х гг. (хотя в основном это сейчас касается теневой банковской системы, а не традиционных банков), ловушку ликвидности в Соединенных Штатах, что опять же напоминает положение дел в Японии, и, наконец, самое последнее по времени нарушение международных потоков капитала и волну валютных кризисов, очень сильно похожих на развитие событий в Азии в конце 1990-х гг. [10].

В настоящее время Банк России является субъектом контрольно-надзорной деятельности, который не только обеспечивает стабильность финансовой и банковской системы страны, но и является субъектом обеспечения безопасности посредством осуществления своей контрольно-надзорной деятельности [11].

Из-за мирового финансового кризиса некоторые российские банки оказались в сложной финансовой ситуации, государство создало механизм, с помощью которого можно осуществить меры по предупреждению банкротства банков, оказать им финансовую поддержку не только за счет частных инвесторов, но и из других источников, в том числе за счет федерального бюджета.

Правовой основой антикризисного законодательства стал Федеральный закон от 27 октября 2008 г. №175-ФЗ «О дополнительных

мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года». Этот нормативный акт сформировал принципиальный подход к решению задачи по спасению банковской системы, состоящей в следующем. В отношении банка, являющегося участником системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, и только в том случае, если будут выявлены признаки неустойчивого финансового положения этого банка, обстоятельства, угрожающие стабильности банковской системы и законным интересам вкладчиков и кредиторов, будут применяться меры по предупреждению банкротства.

В развитие норм вышеуказанного закона Банк России разработал целый ряд важных документов, касающихся реализации мер по предупреждению банкротства банков – участников системы обязательного страхования вкладов.

Основная цель принятых документов – не допустить банкротства банков – участников системы обязательного страхования вкладов. Реализация данной цели возложена прежде всего на Центральный банк Российской Федерации, а также на Агентство по страхованию вкладов (далее – АСВ), полномочия которых в настоящее время значительно расширены. В целях поддержания стабильности банковской системы и защиты законных интересов вкладчиков и кредитов банков Центральный банк Российской Федерации и АСВ вправе осуществлять меры по предупреждению банкротства банков – участников системы обязательного страхования вкладов физических лиц. По общему правилу, решение о применении к банку мер по предупреждению банкротства Банк России может принять при наличии оснований, предусмотренных ст. 4 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. №40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

При решении вопроса о целесообразности направления в АСВ предложения об участии в предупреждении банкротства банка в первую очередь рассматриваются банки, имеющие существенное значение для Российской Федерации и (или) экономического и социального развития региона; банки, ориентированные на финансирование реального сектора экономики или имеющие значительный объем вкладов физических лиц по сравнению с объемом вкладов физических в других банках региона, а также имеющие подтверждение участия в осуществлении мер по предупреждению банкротства иных, кроме АСВ, инвесторов. При этом Банк России

и АСВ принимают решение о значимости банка, руководствуясь мотивированным суждением [15].

Согласно статистическим данным количество действующих банков в России продолжает сокращаться с начала кризиса 2008 г. Ведь именно банки выглядели тогда самым слабым звеном отечественной финансовой системы. Если на 1 сентября 2008 г., по данным Центрального банка Российской Федерации, насчитывалось 1 080 банков, то на середину февраля 2010 г. их осталось 999.

Для приближения уровня капитализации российских банков к мировым и европейским стандартам в закон «О банках и банковской деятельности» Федеральным законом от 28.02.2009 №28-ФЗ внесены изменения, которые установили, что банк, имеющий на 1 января 2007 г. собственные средства менее 180 млн руб., вправе продолжать свою деятельность, только если размер его капитала не будет снижаться по сравнению с уровнем, достигнутым на 1 января 2007 г. Если размер капитала банка по состоянию на 1 января 2007 г. был менее 90 млн руб., банк обязан был довести его до указанного размера к 1 января 2010 г., а к 1 января 2012 г. – до 180 млн руб. Если размер капитала банка по состоянию на 1 января 2007 г. был более 90 млн руб., но менее 180 млн руб., банк обязан довести его к 1 января 2012 г. до 180 млн руб.

Одновременно предлагалось повышение минимального размера уставного капитала для вновь создаваемых небанковских кредитных организаций, имеющих право осуществлять расчеты по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам, с 18 до 90 млн руб. При этом для небанковских кредитных организаций, не имеющих такого права, сохраняется минимальный размер уставного капитала 18 млн руб.

Законом предусмотрено повышение для кредитных организаций, ходатайствующих о расширении деятельности путем получения генеральной лицензии на осуществление банковских операций, минимального размера собственных средств со 180 до 900 млн руб.

Хотелось обратить внимание, что собственные средства банка определяются в соответствии с Положением Центрального банка Российской Федерации от 10.02.2003 №215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций», разработанным в соответствии со ст. 72 Федерального закона от 10.07.2002 №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Методика определения собственных средств (капи-

тала) кредитных организаций построена по принципу того, что в общем виде капитал кредитной организации складывается из основного и дополнительного капитала за вычетом отдельных показателей, установленных Положением №215-П. Так, в общем виде в состав источников основного капитала кредитной организации включается уставный капитал, эмиссионный доход, резервный фонд и прибыль. В состав источников дополнительного капитала, опять же если рассматривать эту величину в общем виде, включаются:

- субординированный кредит;
- субординированный депозит;
- субординированный заем;
- субординированный облигационный заем.

Безусловно, Положение №215-П предусматривает различные нюансы, относящиеся к вопросу об источниках формирования как основного, так и дополнительного капитала [16].

В соответствии со ст. 50.39 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. №40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» под субординированным кредитом (депозитом, займом, облигационным займом) понимается кредит (депозит, заем, облигационный заем), одновременно удовлетворяющий следующим условиям:

1) если срок предоставления указанного кредита (депозита, займа), срок погашения облигаций составляет не менее пяти лет;

2) если договор кредита (депозита, займа) или зарегистрированные условия эмиссии облигаций содержат положения о невозможности без согласования с Банком России:

- досрочного возврата кредита (депозита, займа) или его части, а также досрочной уплаты процентов за пользование кредитом (депозитом, займом) или досрочного погашения облигаций;

- досрочного расторжения договора кредита (депозита, займа) и (или) внесения изменений в указанный договор;

3) если условия предоставления указанного кредита (депозита, займа), включая процентную ставку и условия ее пересмотра, в момент заключения договора (внесения изменений в договор) существенно не отличаются от рыночных условий предоставления аналогичных кредитов (депозитов, займов), а выплачиваемые по облигациям проценты и условия их пересмотра существенно не отличаются от среднего уровня процентов по аналогичным облига-

циям в момент их размещения (внесения изменений в решение о выпуске облигаций);

4) если договор кредита (депозита, займа) или условия эмиссии облигаций, установленные зарегистрированным решением об их выпуске, содержат положение о том, что в случае банкротства кредитной организации требования по этому кредиту (депозиту, займу), этим облигациям удовлетворяются после удовлетворения требований всех иных кредиторов.

По состоянию на 1 июля 2008 г. количество действующих банков в Российской Федерации составляло 1080, из них 329 банков имели капитал менее 180 млн руб., 175 банков – менее 90 млн руб. На долю первых банков приходилось 0,7% активов по действующим банкам, 0,6% ссудной задолженности, 0,7% вкладов физических лиц, 0,9% средств юридических лиц. Размер вкладов в них составлял 42,1 млрд руб., из них подлежали страхованию 41,8 млрд руб., ответственность АСВ составляла 25,1 млрд руб. На долю вторых приходилось 0,2% активов по действующим банкам, 0,1% ссудной задолженности, 0,2% вкладов физических лиц, 0,3% средств юридических лиц. Размер вкладов в них составлял 9,4 млрд руб., из них подлежало страхованию 9,3 млрд руб., при этом размер ответственности АСВ по указанным банкам составляла 6,1 млрд руб.

Одной из мер государственной поддержки банковской системы явилось принятие Федерального закона от 18.07.2009 №181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков», разрешающего увеличить уставный капитал коммерческих банков. Повышение доли привилегированных акций в капитале – один из механизмов докапитализации банков. Для акционеров банков это выгодное решение – с владельцем привилегированных акций не придется делиться правом голоса.

Банковская система сумела подготовиться к требованиям закона об увеличении нормы минимального уровня капитала банков до 90 млн руб. Для проведения необходимой «докапитализации» в 2009 г. было аккумулировано 7,8 млрд руб.

На 1 февраля 2009 г. у 145 банков капитал был ниже требуемых 90 млн руб. 122 банка сумели его увеличить. Оставшиеся 23 банка по-разному решили свою судьбу: 15 банков захотели стать небанковскими кредитными организациями, восемь из них уже преобразованы, еще семь – в процессе преобразований; у семи банков отозваны лицензии, и один банк был присоединен. В целом

регулятор доволен процессом укрепления: сохранилось достаточно банков, а в систему пришел капитал [8].

По отзывам специалистов Банка России, в целом система была укреплена за счет государственных средств. С учетом субординированных кредитов банки увеличили капитал в общей сложности более чем на 1 трлн руб. Частный капитал привлекали в основном небольшие банки. На частный капитал надеются представители регулятора в 2010 г. Многие ожидают бума слияний.

По мнению специалистов Банка России, количество присоединений и консолидаций станет самым значительным на весь период развития российских банков. Пока не видно активности в консолидации со стороны небольших банков, но к 2012 г. все может измениться, как полагают в Центральном банке Российской Федерации.

Через два года минимальный капитал банка должен возрасти до 180 млн руб., а через пять лет министр финансов А. Кудрин пообещал подготовить законопроект о повышении планки до 5 млрд руб.

Реакция участников рынка на стремление укрепить банки еще вдвое достаточно спокойная. За время действия закона банкиры смогли определиться с планами: те, кто хотел остаться на рынке, решили проблему своей «докапитализации» тем или иным способом. Так что рубежи в 90 и 180 млн руб. уже никого не пугают [8].

Так, например, по состоянию на 01.01.2010 собственные средства кредитных организаций Алтайского края составили 2 570,2 млн руб., по сравнению с началом года они уменьшились на 162,2 млн руб. из-за перемещения одного из банков региона в другой субъект Федерации в первом полугодии 2009 г.

По состоянию на 01.01.2010 четыре кредитных организации края из семи имели капитал свыше 180 млн руб.; две – более 90, но менее 180 млн руб.; одна – менее 90 млн руб., учитывая законодательные требования к размеру собственного капитала (с 01.01.2010 – не менее 90 млн руб.), во втором полугодии 2009 г. двумя кредитными организациями края осуществлялись необходимые организационные и экономические мероприятия по увеличению собственного капитала, в результате по сравнению с началом 2009 г. собственный капитал одной из них увеличился с 23,9 до 92,1 млн руб., у другой – с 29,2 до 47,6 млн руб. В последнем случае к 01.01.2010 процесс увеличения уставного капитала не был завершен, в связи с чем возникло основание для отзыва лицензии, предусмотренное ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». По состоянию

на 13.01.2010 указанное основание устранено, собственный капитал банка составил 92,6 млн руб.

По состоянию на 01.01.2010 в структуре собственных средств основную долю, как и ранее, занимал уставный капитал (60,6%), а также прибыль и фонды банков Алтайского края (37,0%), доля субординированных кредитов и других составляющих незначительна.

Уставные капиталы банков Алтайского края имели большой разброс по величине: по состоянию на 01.01.2010 наибольший уставный капитал – 1226,4 млн руб., наименьший – 12,0 млн руб.

Динамика совокупного показателя достаточности капитала отличалась колебаниями, за год в целом сформировалась тенденция роста – показатель увеличился с 22,2 до 27,7%. Сложившийся на 01.01.2010 средний уровень достаточности капитала кредитных организаций Алтайского края (27,7%) в 2,5 раза выше минимально необходимого, определенного нормативами Банка России, и в 1,3 раза превышает аналогичный показатель по банковской системе России в целом.

В 2009 г. кредитные организации Алтайского края требования по нормативу достаточности собственных средств выполнили, и их капитал был адекватен принятым рискам.

Исследования показывают, что капитал банковской системы Российской Федерации при различных сценариях развития ситуации с «плохими» активами должен быть увеличен от 1,25 до 3 трлн руб. В настоящее время ВЭБ приостановил процедуру приема заявок на предоставление субординированных кредитов. ВЭБ располагает 152,9 млрд руб., которые могут быть выданы банкам в виде субординированных кредитов. Объем заявок от банков уже на 80 млрд руб. превышает эту сумму.

Банковское сообщество считает, что необходимо продолжать и в 2010–2011 гг. предоставление субординированных кредитов российским банкам, расширив список получателей.

Принятая Министерством финансов России схема использования государственных ценных бумаг Российской Федерации резко ограничивает возможности применения этого инструмента. Основные недостатки системы, по мнению банковского сообщества, заключаются в следующем.

1. Допускать к этому инструменту только 80–85 банков означает, что укрепление стабильности банковской системы не будет

достигнуто. Необходимо исходить из того, что этот инструмент должен быть значительно шире и включать региональные банки.

2. Требуется значительное время на оформление документов для участия в процедуре повышения капитализации.

3. После заключения договора мены привилегированных акций на облигации федерального займа в рамках процедуры повышения капитализации представитель Правительства, независимо от суммы сделки, приобретает исключительные права на участие в управлении банком, что резко повышает вероятность конфликта интересов в среднесрочной перспективе.

4. Требования к бизнес-плану выглядят странно и ограничивают самостоятельность банка в работе. В условиях нестабильности эти требования нереальны для выполнения. В результате этот механизм капитализации практически не находит применения и не пользуется спросом у банков [12].

В связи с этим банковское сообщество считает необходимым:

- вернуться к вопросу о возврате части налога на прибыль, уплаченную банками, в собственные средства с целью повышения уровня капитала;
- приостановить государственную поддержку докапитализации банковской системы.

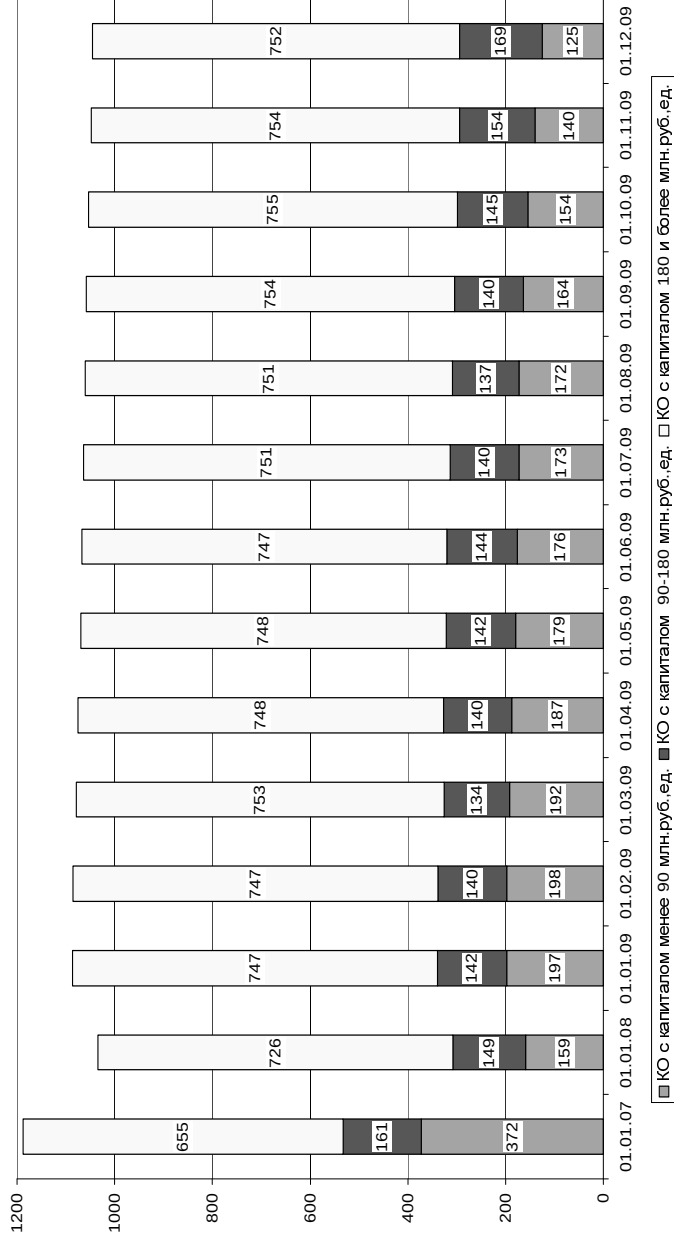
На XXI съезде Ассоциации российских банков, который состоялся 9 апреля 2010 г., представители коммерческих банков обратили внимание на то, что при принятии закона от 28.02.2009 №28-ФЗ не учитывалось следующее:

1. Подавляющее большинство региональных банков с капиталом менее 180 млн руб. не имеют нареканий со стороны Банка России, строго соблюдают установленные нормативные требования и функционируют не менее 10 лет (с 1999 г. при создании банка требовалось сформировать капитал в размере, эквивалентном 5 млн евро).

2. Малые региональные банки формируют основу предложения банковских услуг для малого и среднего бизнеса, досконально зная особенности его работы в своем регионе.

3. Статистика свидетельствует о том, что сам рынок постепенно вытесняет недостаточно эффективные малые банки (см. рис.).

При этом последние не ликвидируются, а поглощаются более крупными банковскими группами либо укрупняют масштаб своих операций, привлекая стратегических инвесторов.



Российская Федерация. Группировка банков по величине капитала

4. По состоянию на 1 июня 2009 г. в 13 субъектах Российской Федерации вообще отсутствуют банки с размером собственных средств более 180 млн руб., а в 14 субъектах Федерации зарегистрировано по одному банку с размером собственных средств более указанной суммы.

5. При сокращении филиальной и офисной сети практически всеми федеральными банками, включая Сбербанк России, доступ населения и малого бизнеса в регионах к финансовым услугам постоянно сокращается, что, наряду со сложной экономической ситуацией, делает крайне неопределёнными перспективы восстановления экономического роста в значительном числе субъектов Российской Федерации.

Сегодня на 100 тыс. человек в России приходится в среднем четыре банковских отделения (филиала), а в отдельных округах – менее трех (Южный – 2,7, Сибирский – 2,5), тогда как в США – 33, а в Германии – 58 банковских офисов. Таким образом, сохранение региональных банков как части национальной банковской системы становится вопросом национальной экономической безопасности. Для решения указанной проблемы Ассоциация российских банков предлагает сформулировать и законодательно закрепить институт «локальных» банков (банки с некоторыми ограничениями деятельности, в том числе по территориальному признаку), как это сделано в большинстве развитых и многих развивающихся странах (табл. 1).

Таблица 1

Международные требования к развитию банковской системы

Страна	Банковская система развитых и развивающихся стран
США	Закон Мак-Фаддена (1927) до 1990-х гг. запрещал банкам, зарегистрированным в одном штате, т.е. не имеющим федеральной лицензии, открывать филиалы в других штатах
Япония	Банки префектур имеют сниженный норматив Н1 (4%) и ограничения по трансграничным валютным операциям
Германия	Landesbank – региональный банк, специализирующийся на корпоративном кредитовании. Sparkasse – локальные розничные/сберегательные банки
Индия	Local area banks с 2008 г. вновь имеют специальное правовое регулирование

Как видно из приведенных данных, во многих странах применяется практика сегментации банковской системы.

В целях реализации модели «локальных» банков банковское сообщество после острой фазы кризиса предложило:

1. Определить на законодательном уровне понятие регионального банка. Статью 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» необходимо дополнить нормой, содержащей понятие «региональный банк»: «Региональный банк – кредитная организация, имеющая право осуществлять в совокупности банковские операции, предусмотренные настоящим Федеральным законом, в пределах одного субъекта Российской Федерации (вариант: в пределах Федерального округа) и с учетом требований, установленных настоящим Федеральным законом».

2. Разработать специальные требования о минимальном размере уставного капитала и собственных средств (капитала) регионального банка: минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого регионального банка на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций устанавливается в сумме 15 млн руб.; минимальный размер собственных средств (капитала) для регионального банка – в сумме 15 млн руб.

3. Установить особый порядок открытия обособленных подразделений региональных банков (филиалов и представительств) и их внутренних структурных подразделений. Региональный банк не вправе открывать обособленные подразделения (филиалы и представительства), а также внутренние структурные подразделения вне пределов территории, подведомственной территориальному учреждению Банка России, осуществляющему надзор за деятельностью соответствующего регионального банка. «Операционный офис кредитной организации, за исключением операционных офисов региональных банков, может располагаться как на территории, подведомственной территориальному учреждению Банка России, которое осуществляет надзор за деятельностью кредитной организации (филиала), открывающей операционный офис, так и вне пределов такой территории в рамках федерального округа, на территории которого находится головной офис кредитной организации (филиал), открывающей операционный офис». Предусмотреть следующее положение: операционный офис регионального банка не может располагаться за пределами территории, подведомственной территориальному учреждению Банка России, которое осуществляет надзор за деятельностью регионального банка, открывающего операционный офис. В законе надо предусмотреть особый

порядок режима функционирования кредитно-кассового офиса, а также операционной кассы вне кассового узла кредитной организации.

4. Очевидно, надо определить специальные значения ряда обязательных нормативов: Н1 – 6%, Н6 – 20%, а также установить ряд специальных норм, определив, что региональные банки не смогут получать генеральную лицензию на осуществление банковских операций. Возможно установление ограничений по праву принимать вклады только в пределах суммы, не превышающей предельного размера страхового возмещения по вкладам, предусмотренного Федеральным законом. Целесообразно также установить процедуру специальной проверки (по модели отбора в ССВ), предшествующей выдаче лицензии регионального банка, по критериям, установленным Указанием Банка России №2005-У для банков I–II групп. Назрела также общая проблема неэффективности сложившейся структуры банковской системы России. Несмотря на большое количество банков, реальный уровень конкуренции между ними невелик. Многие банки испытывают проблемы с ресурсной базой и собственным капиталом. Структурная диверсификация банков не учитывается в российском законодательстве и при принятии целого ряда решений. Нормативы Банка России и требования других регулирующих органов, а также механизмы денежно-кредитной политики по-разному отражаются на крупных и малых банках, серьезно ограничивая деятельность последних [12].

Руководство Банка России настроено более позитивно, чем банковское сообщество. Председатель Центрального банка РФ Сергей Игнатьев предложил свою, более оптимистическую оценку сложившейся ситуации в банковской системе: «Хотя по итогам 2009 г. рост кредитов реальному сектору был нулевым, в 2010 г. Россию ждет бум кредитования». Ситуацию глава Банка России оценивает исходя из макроэкономических показателей, уровня ликвидности и капитализации банковского сектора. Тем самым С. Игнатьев улучшил свой прогноз 2009 г. Так он впервые заявил, что проблема «плохих» долгов может разрешиться сама собой, а также повысил прогноз по росту кредитного портфеля в 2010 г. с 15 до 20%.

В такой ситуации С. Игнатьев считает нецелесообразным сохранить масштабную господдержку банков. Его заявление прозвучало на фоне не самых позитивных результатов работы банков в 2009 г. (табл. 2, 3).

Таблица 2

**Общая прибыль всех банков в России в 2009 г.
после налогообложения, млрд дол.**

Виды банков	Прибыль банков
Иностранные банки	1,7
Государственные банки	3,0
Российские частные банки	2,1
Итого общая прибыль	6,8

Таблица 3

**Общий убыток российских банков 2009 г.
после налогообложения, млрд дол.**

Виды банков	2009 г.
Общий убыток	2,5
в том числе:	
иностранные банки	0,6
российские частные банки	1,9
государственные банки	—

В обоснование своих оценок председатель Банка России привел сразу несколько факторов. Основой для роста он назвал стабильность национальной валюты при умеренной волатильности, умеренный рост денежных средств в экономике (агрегат М2): февраль 2010 г. к февралю 2009 г. — на 28% (февраль 2007 г. к февралю 2006 г. — +47%). С. Игнатьев указал и на снижающуюся инфляцию (по итогам 2009 г. рекордные 8,8%, прогноз Министерства экономического развития на 2010 г. — 7%), и на наметившийся рост ВВП.

Помимо позитивных изменений макроэкономических данных, председатель Банка России заявил о восстановлении ликвидности в банковском секторе. Она, как считает С. Игнатьев, становится даже избыточной. На 1 февраля 2010 г. остатки средств банков на корсчетах в Центральном банке Российской Федерации, его депозитах и вложения в облигации Банка России составляли 1,3 трлн руб. (против 567 млрд руб. на 1 февраля 2009 г.). А объем зарубежных активов у банков, которые легко превратить в рубли, на эту дату составлял 170 млрд дол. (межбанковские кредиты и валюта на корсчетах в иностранных банках).

Но и это еще не все. Средняя достаточность капитала (21–22%) сейчас гораздо выше, чем до кризиса (порядка 14%), а пик плохих долгов, в чем уверен С. Игнатьев, придется на 1 декабря 2010 г. В декабре 2009 г. просрочка банков сократилась на 3% [7].

Эффективность банковского надзора следует оценивать с точки зрения того, насколько он:

- обеспечивает принципы равной конкуренции;
- способствует доступности банковских услуг;
- влияет на снижение стоимости банковских услуг;
- способствует развитию кредитного рынка.

Один из ключевых уроков кризиса заключается в том, что формально строгая система надзора не способна воспрепятствовать проведению высокорисковых операций и неадекватному отражению их в отчетности банков. В настоящее время необходимо изменение и перенастройка существующих систем банковского регулирования и надзора, особенно в период экономического спада и выхода из кризиса. Эта необходимость была признана на саммитах «Большой двадцатки» (G20), где главы ведущих государств договорились не ужесточать меры банковского надзора до момента уверенного выхода мировой экономики из кризиса. Однако в долгосрочном периоде ожидается значительное изменение регулирования как банков, так и финансового сектора в целом. Россия как участник G20 вынуждена будет реформировать систему финансового надзора в соответствии с мировыми тенденциями. Важно сделать этот процесс оптимальным для банков, их клиентов и регулятора. В первую очередь требуется изменить идеологию российского банковского надзора в части активных операций. Так, должно быть сформировано четкое убеждение в том, что кредитование, имеющее в масштабах государства колоссальное экономическое и социально-политическое значение, является локомотивом выхода из кризиса. Надзор должен стимулировать банки к проведению взвешенных и эффективных операций кредитования, а не к созданию «финансовых пузырей» с использованием сложных финансовых инструментов и непрозрачных инвестиционных стратегий. Необходимо обеспечить дифференциацию подходов в оценке рисков, сделать смягчающие поправки в зависимости от конкретной ситуации. Для этого следует: вести градацию по срочности, доходности, качеству обеспечения, рейтингу и репутации контрагента и некоторым другим параметрам.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
2. О банках и банковской деятельности : Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. №395-1 [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
3. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
4. Антипова А.Н. Система банковского надзора и инспектирования за рубежом. – М., 1995.
5. Беляев М.К., Бузуев А.В. Банковский надзор: пути развития // Банковское дело. – 1998. – №2.
6. Братко А.Г. Центральный банк в банковской системе России. – М., 2001.
7. Васильева К. Банковские риски России // Экономика и жизнь. – 2010. – №5.
8. Васильева К. Большие гонки // Экономика и жизнь. – 2010. – №9.
9. Консультативное письмо Базельского комитета по банковскому регулированию «Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью» // Бухгалтерия и банки. – 1997. – №21.
10. Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / пер. с англ. В.Н. Егорова ; под общ. ред. М.Г. Делягина, Л.А. Амелехина. – М., 2009.
11. Марьян Г.В., Неретин М.С. Акты контрольно-надзорной деятельности в банковской системе // Административное и муниципальное право. – 2009. – №10.
12. Модернизация банковской системы России в посткризисный период: банкизация как необходимое условие : материалы XXI конф. Москва, 9 апреля 2010 г. – М., 2010.
13. Столяренко В.М. Центральный банк как орган государственной власти (на примере Великобритании, Испании, РФ, США, Франции и ФРГ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1999.
14. Сушков М.Н. Административно-правовое регулирование банковской деятельности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2008. – №2.
15. Хоменко Е.Г. Поддержание стабильности банковской системы в условиях кризиса // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – №1.
16. Шевченко Д.А. Значение уставного капитала в формировании собственных средств банка // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. – 2009. – №2.
17. Шор К.Б. Необходимость совершенствования банковского надзора // Деньги и кредит. – 2003. – №1.

К.Н. Зотова

РЕФОРМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) подразумевает под собой модернизацию всего жилищно-коммунального хозяйства страны. Сегодня мощности ЖКХ изношены до предела и нуждаются в обновлении. По данным Министерства регионального развития РФ в среднем по России физический износ котельных достиг уже 55%, коммунальных сетей водопровода – 65%, канализации и тепловых сетей – 63%, электрических сетей – 58%, водопроводных насосных станций – 65%, канализационных насосных станций – 57%, очистных сооружений водопровода – 54%, канализации – 56%. По отдельным муниципальным образованиям износ коммунальной инфраструктуры составляет 70–80% и увеличивается на 2–3% в год. Около 30% основных фондов ЖКХ уже полностью отслужили нормативные сроки [1, с. 25]. Износ основных фондов продолжает расти, повышая вероятность техногенных и экологических катастроф, угрожающих миллионам людей и сотням предприятий. Подтверждением тому стали недавние аварии в целом ряде регионов. Основой экономических отношений до сих пор остается система бюджетного дотирования предприятий. Управление производством жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) централизовано, почти не развита конкуренция. Потребители не имеют возможности влиять на количество и качество предоставляемых им услуг.

Сущность жилищно-коммунальной реформы заключается в коренном, качественном изменении системы правоотношений, существующей между основными субъектами ЖКХ.

Главная цель реформы жилищно-коммунального комплекса – обеспечение качественного, надежного и доступного предоставления гражданам жилищно-коммунальных услуг. Советская система хозяйствования неплохо справлялась с этой задачей. Во всяком случае, результат был вполне приемлемым, даже по сегодняшним меркам. Вот только внутри сектора все происходило не-

эффективно и затратно, а поскольку платил в основном не потребитель услуг, а бюджет, то эти проблемы практически не касались граждан. В связи со сменой общественной формации в стране резко сократилось участие государства в экономике. Отсюда вторая цель реформы – оптимизация бюджетных расходов в ЖКХ [2]. Задача состоит в переориентации бюджетной помощи организациям ЖКХ на помощь реально нуждающимся гражданам-потребителям. Доступность услуг для большей части населения должна обеспечиваться путем повышения эффективности работы жилищного и коммунального секторов экономики, замены административной системы управления на экономическую, развития частной инициативы и конкуренции.

В рамках реформирования системы ЖКХ роль государства преобразуется в обеспечение доступности определенного социального стандарта жилищно-коммунального обслуживания. Но этим она не ограничивается. Государственные структуры также обязаны обеспечить своим гражданам комфортную и безопасную среду обитания. В перечне инструментов реализации этой обязанности обеспечение водоснабжения, водоотведения, отопления занимает далеко не последнее место, поэтому государство (вернее, органы местного самоуправления в современной правовой ситуации) должно обеспечивать через механизмы государственного регулирования безопасность и надежность предоставления коммунальных услуг.

Исходные цели реформы определили три ее главные задачи:

- 1) развитие рыночных отношений в ЖКХ с целью повышения качества и доступности жилищно-коммунальных услуг;
- 2) повышение эффективности бюджетных расходов; адресную поддержку реально нуждающихся граждан в предоставлении некоторого стандарта жилищно-коммунального обслуживания;
- 3) регулирование коммунального комплекса для обеспечения его работоспособности и развития, надежности и безопасности предоставляемых услуг.

В общественном сознании жилищно-коммунальная реформа в настоящее время ассоциируется в первую очередь с ростом стоимости жилищно-коммунальных услуг. Следует признать, что это действительно один из значимых и реальных результатов реформы, который не всегда положительно воспринимается населением.

Граждане оплачивают в настоящее время 100% стоимости коммунальных услуг. Тем не менее в процессе оптимизации бюд-

жетных расходов встают серьезные проблемы: чрезвычайно неэффективна система предоставления льгот различным категориям граждан; не решены вопросы монетизации социальных выплат на оплату ЖКУ.

Успехи в решении первой и третьей задач гораздо скромнее. В значительной степени это объясняется последствиями финансового кризиса 1998 г., когда тарифы на ЖКУ были практически «заморожены» на три года [1, с. 25]. В такой ситуации преобладало сугубо административное управление сектором, резко повысился износ основных фондов, возросли долги предприятий сектора. Однако положительные тенденции намечаются. К коммунальному сектору стал проявлять интерес частный бизнес. Принятые в последнее время Жилищный кодекс РФ, Федеральный закон №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», Федеральный закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» создают серьезную нормативную основу для завершения процесса реформирования [3].

Основные направления работы по завершению экономических преобразований ЖКХ и выходу государства из этого сектора экономики:

- привлечение частного бизнеса к управлению и инвестированию при преимущественном сохранении публичной (муниципальной) собственности на коммунальную инфраструктуру;
- оптимизация бюджетных расходов в ЖКХ, повышение адресности и эффективности социальной поддержки населения при оплате ЖКУ;
- создание институтов государственной поддержки модернизации жилых домов и инженерной инфраструктуры городов и поселений.

По каждому направлению определены основные задачи и намечены пути их решения, способствующие повышению эффективности, устойчивости и надежности функционирования ЖКХ, привлечению инвестиций и повышению качества ЖКУ с одновременным снижением нерациональных затрат.

Совершенствование процедур тарифного регулирования в коммунальном комплексе, мотивация предприятий ЖКХ к сокращению затрат позволят сформировать у коммунальных предприятий стимул к сокращению неэффективных затрат, т.е. уменьшению технологических потерь, поиску более дешевых ресурсов

для производства собственной продукции, переводу текущих затрат в капитальные, а также к отказу от накопления невозвратных долгов. Этому способствует:

- формирование методической и нормативной правовой базы для эффективного тарифного регулирования коммунальных организаций;

- разработка нормативной правовой базы для финансирования инвестиционных программ развития коммунальной инфраструктуры;

- создание системы индикативного мониторинга реализации производственных и инвестиционных программ организациями ЖКХ.

В результате ликвидации монополии унитарных предприятий, формирования условий для привлечения частного бизнеса повысится эффективность управления коммунальной инфраструктурой.

Основные мероприятия по привлечению частного бизнеса:

- проведение инвентаризации коммунальных объектов, находящихся в хозяйственном ведении государственных и муниципальных предприятий, оформление прав собственности муниципалитетов на эти объекты и разработка системы их учета;

- переход органов государственной власти и органов местного самоуправления на договорную форму взаимоотношений по управлению имуществом в коммунальном секторе;

- законодательное закрепление основных принципов проведения конкурсов на управление коммунальной инфраструктурой;

- обеспечение выбора управляющей коммунальной организации исключительно на конкурсной основе (для крупных населенных пунктов);

- разработка методических основ формирования и заключения договоров управления коммунальной инфраструктурой.

Разработка нормативной правовой базы для минимизации рисков инвестирования в ЖКХ способствует привлечению частных инвестиций для модернизации и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры.

Основные мероприятия:

- разработка нормативной правовой базы и методических рекомендаций по заключению договоров концессионного типа в коммунальном секторе;

- принятие федерального закона об особенностях оборота муниципального имущества в коммунальной сфере, ограничивающего оборот имущества в секторе водоснабжения и утилизации твердых отходов;

- принятие нормативных и методических документов о возможности использования в качестве залога для привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор будущих платежей потребителей за коммунальные услуги.

Обеспечение контроля процедур государственной финансовой поддержки модернизации ЖКХ направлено на снижение коррупционности в коммунальном секторе, формирование через механизмы софинансирования мотивации для скорейшей модернизации объектов коммунального комплекса, повышение надежности работы коммунальной инфраструктуры.

Основные мероприятия:

- определение четких, контролируемых правил конкурсного выделения средств из федерального и региональных бюджетов для софинансирования инвестиционных проектов, реализуемых органами местного самоуправления. Такие правила целесообразно использовать при реализации программы «Жилище» [4];

- постепенный отказ от выделения бюджетных средств на подготовку к зиме, использование для этих целей кредитных ресурсов.

Учет местных условий и особенностей при осуществлении предлагаемых мероприятий позволит достичь наибольшего эффекта. Особое внимание необходимо обратить на обеспечение взаимосвязи между реформой местного самоуправления и реформой ЖКХ.

Оптимизация бюджетных расходов, повышение эффективности социальной поддержки населения при оплате ЖКУ

Цель преобразований в сфере социальной поддержки населения при оплате ЖКУ состоит в повышении эффективности бюджетного финансирования в ЖКХ, переводе значительной части бюджетных дотаций, направляемых производителям, в бюджетные субсидии потребителям, имеющие адресный социальный характер.

Прекращение дотирования предприятий ЖКХ, переориентация бюджетных средств на адресную социальную поддержку граждан и финансирование инвестиционных проектов модернизации ЖКХ должны обеспечить более эффективное использование бюджетных средств. При этом целесообразно не снижать общий объем

бюджетных расходов, а изменить направления бюджетных финансовых потоков.

Основные мероприятия в сфере социальной поддержки населения:

- установление региональных стандартов уровня оплаты ЖКУ населением, а также установление органами местного самоуправления ставок и тарифов оплаты ЖКУ населением на уровне полного возмещения расходов;

- использование части бюджетных средств, ранее расходовавшихся на дотации предприятиям ЖКХ, финансирование инвестиционных программ развития и модернизации жилищного фонда, в том числе на капитальный ремонт жилищного фонда, а также на увеличение адресной социальной поддержки граждан при установлении ставок и тарифов оплаты ЖКУ населением на уровне полного возмещения расходов.

Деятельность в направлении создания институтов поддержки модернизации жилых домов и инженерной инфраструктуры нацелена на решение двух основных проблем, связанных с высоким уровнем износа коммунальной инженерно-технической инфраструктуры и отсутствием финансовых ресурсов для ее реконструкции и модернизации.

Необходимо создать условия для привлечения средств частных инвесторов и застройщиков в процесс модернизации инженерной инфраструктуры.

Решение этой задачи направлено на создание с участием государства специализированных коммерческих организаций, которые предоставляют либо кредиты, либо гарантии частным инвесторам в модернизацию коммунальной инфраструктуры после проведения соответствующих процедур анализа инвестиционных проектов, используя в качестве кредитных ресурсов капитализированные бюджетные средства или другие активы.

Помимо государства, участниками таких организаций могут стать международные финансовые организации.

Основные мероприятия по привлечению инвестиций:

- разработка нормативных документов о создании и порядке функционирования таких организаций;

- разработка методических материалов по анализу кредитных рисков инвестиционных проектов в сфере жилья и коммунальной инфраструктуры;

- создание такой организации с возможным привлечением международных финансовых институтов и обеспечение формирования ее высокого кадрового потенциала;
- выделение в федеральном бюджете значительных финансовых ресурсов для обеспечения предоставляемых кредитов или гарантий;
- проведение широкой информационной кампании с целью ознакомления населения с задачами и функциями вновь созданной службы.

Реализуемая модель реформы ЖКХ позволила добиться определенных позитивных результатов, однако система функционирования отрасли не стала эффективной. Постепенные частичные преобразования, проводимые под жестким контролем государственных и муниципальных властей, не позволили совершить качественный скачок и обеспечить саморазвитие данного сектора экономики.

С момента принятия Федерального закона №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» прошло больше двух лет [5]. Как известно, одной из приоритетных задач реформирования жилищно-коммунального комплекса является выбор способа управления многоквартирными домами. Задача была поставлена вполне внятная и, скажем так, долгожданная: повысить надежность и эффективность управления жилищным фондом. По данным Управления Алтайского края по жилищно-коммунальному хозяйству, на 1 ноября 2009 г. способ управления выбрали жильцы 98,2% многоквартирных домов. Что интересно: управляющие компании, о которых за прошедшие два года было так много сказано и написано, в итоге выбрали собственники лишь 15,1% многоквартирных домов. Свыше 80% управляющих компаний – частные организации. В управлении ТСЖ и ЖСК находится меньше 3% домов. В основном же собственники жилья (более 80% многоквартирных домов) выбрали форму непосредственного управления [6].

Перед Управлением по жилищно-коммунальному хозяйству сегодня стоит задача – увеличить количество ТСЖ по той простой причине, что дома, объединенные в товарищества собственников жилья, в приоритетном порядке включаются в региональные адресные программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов в рамках закона №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [5].

К слову сказать, из капитально отремонтированных за эти два года многоквартирных домов 24% (566 домов) – это дома, входящие в ТСЖ. Напомним, что в товарищества объединены только 3% многоквартирных домов жилищного фонда Алтайского края [7]. Перед управлением по ЖКХ сегодня стоит серьезная задача – каким-то образом стимулировать инициативу собственников жилья, с тем, чтобы они объединялись в ТСЖ.

Сегодня в крае действует 697 ТСЖ (из них 166 – в сельской местности), в которые объединены всего 3320 многоквартирных домов. По данным управления, в 2009 г. таких товариществ стало на 36% больше, чем годом ранее. В то же время руководство регионального управления обеспокоено тем, что в ряде районов края – Алейском, Волчихинском, Егорьевском, Каменском, Петропавловском, Суетском, Тюменцевском, а также в городе Яровое – работа по созданию ТСЖ не ведется, в результате там ни одного товарищества и не появилось [6].

Руководство жилищно-коммунальным комплексом края сегодня также озабочено созданием в отрасли конкурентной среды, для того, естественно, чтобы повысилось качество предоставляемых жильцам услуг. Более того, эта конкурентная среда формируется сразу на трех уровнях. Первый – при выборе способа управления, второй – это конкуренция между управляющими организациями за получение заказа от собственников помещений на управление жилищным фондом. Третий уровень – конкуренция между жилищно-эксплуатационными и специализированными предприятиями (подрядчиками) за получение заказа на техническое обслуживание жилищного фонда от управляющих компаний и ТСЖ.

Соперничать за заказы в крае есть кому. К примеру, только на рынке жилищных услуг работает 393 организации, 75% которых – частные [6]. Что касается рынка коммунальных услуг, то здесь свои услуги предлагают 724 организации, почти половина из которых – частные (48%). Проведенный в Управлении по ЖКХ мониторинг показал, что основная доля управляющих компаний приняла решение обслуживать вверенный им жилищный фонд самостоятельно, без привлечения подрядных организаций. Правда, и «жилой массив» в управлении таких УК довольно скромный, не превышает 50 тыс. кв. м жилья. И только восемь УК являются крупными, в управлении каждой находится не меньше 500 тыс. кв. м жилья. Эти компании работают по договорам с подрядчиками.

Количество управляющих компаний продолжает расти. В 2009 г. их стало больше на 34%. В то же время в краевом управлении ЖКХ вынуждены были констатировать, что количество УК пока не перерастает в качество обслуживания.

Чиновники признают, что переход на новые формы управления многоквартирными домами породил массу проблем. Например, многие граждане оказались не готовы решать возложенные на них законодательством полномочия по выбору способа управления домом, и в целом показали свою правовую неграмотность. Еще одна проблема – острый дефицит квалифицированных менеджеров и рабочих кадров на рынке жилищно-коммунальных услуг. К этому можно добавить пассивность органов местного самоуправления, особенно на селе, в вопросах реформирования ЖКХ, несовершенство жилищного, гражданского и административного законодательства (а также несогласованность этих отраслей права между собой), а также по-прежнему отсутствие инвестиционной привлекательности сферы управления жилищным фондом.

Члены коллегии регионального Управления по ЖКХ вынуждены констатировать: «Активное развитие рынка предоставления услуг управления многоквартирными домами породило такие негативные реалии, как фальсификация решений собственников помещений, уклонение от заключения договоров управления, некорректное поведение управляющих организаций в процессе конкурентной борьбы, в связи с чем много нареканий поступает на работу управляющих организаций в Барнауле, Рубцовске и Бийске» [6].

Нездоровая конкуренция дискредитирует саму основу профессионального управления и вынуждает собственников помещений брать в свои непрофессиональные руки не только вопросы управления, но и техническую эксплуатацию жилищного фонда. Все это сказывается в первую очередь на качестве предоставления услуг и ухудшает технические характеристики жилых зданий.

Выходом из сложившейся ситуации может быть введение стандартизации этого вида услуг через создание в сфере управления многоквартирными домами саморегулируемых организаций (СРО). Закрепление этой нормы на законодательном уровне позволит производить «отсев» неквалифицированных компаний, а также гарантировать собственникам жилья возмещение издержек при возникновении страховых случаев недобросовестного исполнения условий договора управления.

Что касается непосредственно коммунальной сферы, то и здесь реформа идет полным ходом. Ведется работа по созданию условий для передачи коммунальных объектов предприятиям малого бизнеса в управление. Для этого требуется провести инвентаризацию, оценку и регистрацию права муниципальной собственности на указанные объекты. По данным Управления Алтайского края по ЖКХ, на сегодня частным компаниям передано коммунального имущества на общую сумму свыше 6,7 млрд руб.

Для привлечения в отрасль инвестиций в 2009 г. использовался лизинг коммунального оборудования и техники. На рисунке 1 отражена динамика развития лизинговых механизмов в ЖКХ за период 2006–2009 гг. [7].

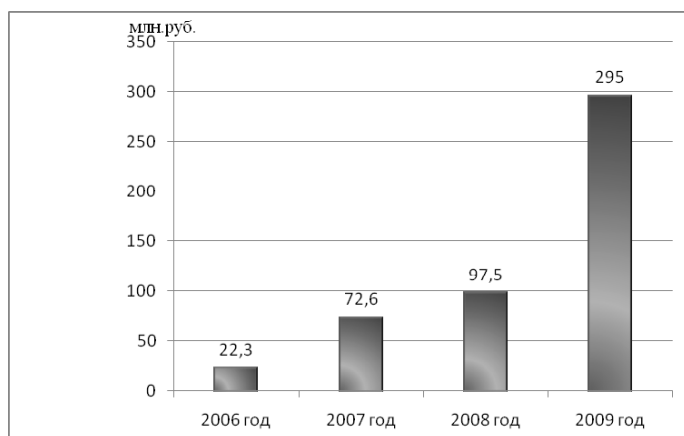


Рис. 1. Развитие лизинговых механизмов в ЖКХ в Алтайском крае в 2006–2009 гг.

В муниципальных образованиях края ведется мониторинг выполнения коммунальными организациями производственных и инвестиционных программ. Бюджетные субсидии на возмещение убытков от содержания объектов коммунального назначения выделяются только в Барнауле и Бийске.

При реализации программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов краю была оказана государственная поддержка (рис. 2) [7].

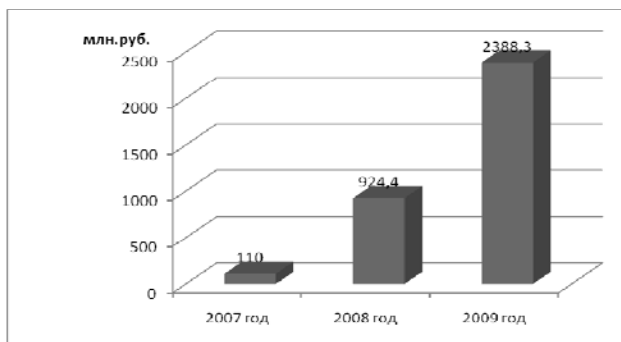


Рис. 2. Оказание государственной поддержки на проведение капитального ремонта многоквартирных домов в Алтайском крае в 2007–2009 гг.

Управление Алтайского края по ЖКХ отмечает, что комплекс мероприятий, записанный в Плате реформирования ЖКХ Алтайского края на 2009 г., по основным его показателям выполнен. Лидерами в реформировании жилищно-коммунального комплекса являются Заринск и Новоалтайск, Пospелихинский, Завьяловский, Ключевский, Кулундинский, Мамонтовский и Топчихинский районы.

Библиографический список

1. Сиваев С.Б. Промежуточные итоги реформы жилищно-коммунального комплекса // – ЖКХ. – 2006. – №3, ч. I.
2. Ясин Е. Политическая экономия реформы ЖКХ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document213.sht.
3. О концессионных соглашениях : Федеральный закон №115-ФЗ от 21.07.2005 г. // Российская газета. – 2005. – 26 июля.
4. Федеральная целевая программа «Жилище» : Постановление Правительства РФ №675 от 17.09.2001 г. [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
5. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : Федеральный закон №185-ФЗ от 21.07.2007 г. // Российская газета. – 2007. – 27 июля.
6. Заказчики будущего (по данным Пресс-службы администрации Алтайского края) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.doc22.ru/information/godmolodezi/339.
7. Информация о реализации краевых адресных программ в 2009 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.altai-region22.ru/rus/gov/administration/stuct/build/razvit/181109>.

ИНФОРМАЦИОННОЕ НЕРАВЕНСТВО И ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНФОРМАТИЗАЦИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и коммуникационных технологий (далее – ИКТ) и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти. Применение ИКТ имеет решающее значение для повышения конкурентоспособности экономики, расширения возможностей ее интеграции в мировую систему хозяйства, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления.

Стратегией развития информационного общества в России [13], утверждены следующие контрольные значения показателей на период до 2015 г.:

- рост объема инвестиций в использование ИКТ в национальной экономике по сравнению с 2007 г. – не менее чем в 2,5 раза;
- сокращение различий между субъектами Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития – до 2 раз;
- наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет, – не менее чем в 75% домашних хозяйств;
- доля государственных услуг, которые население может получить с использованием ИКТ, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации – 100%;
- доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 70%;
- доля размещенных заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд самоуправления с использованием электронных торговых площадок в общем объеме размещаемых заказов – 100%.

Одним из главных препятствий в достижении заданных в Стратегии значений показателей и реализации возможностей ис-

пользования ИКТ для социально-экономического развития страны является существенное различие в уровне доступа и использования ИКТ в различных субъектах Российской Федерации. На сегодняшний день наблюдается существенное информационное неравенство органов власти Российской Федерации в двух измерениях: «по вертикали» – есть существенные различия в обеспеченности ИКТ между тремя уровнями управления (федеральным, региональным и муниципальным), и по «горизонтали» – существуют заметные межрегиональные различия в информатизации органов власти [1].

Муниципальный уровень управления еще заметно отстает от регионального в обеспеченности персональными компьютерами: по итогам 2008 г. в органах государственной власти субъектов РФ в среднем по России на 100 занятых приходится 86,1 компьютеров, тогда как в органах местного самоуправления – 52,8 компьютера на 100 занятых [1]. Доля органов государственной власти субъектов РФ, имеющих подключение к сети Интернет, в 2008 г. составила 90,3%, доля органов местного самоуправления – 61,4%. В 2008 г. всего 34,5% органов государственной власти субъектов РФ и всего 11,9% органов местного самоуправления имели собственные официальные сайты в сети Интернет.

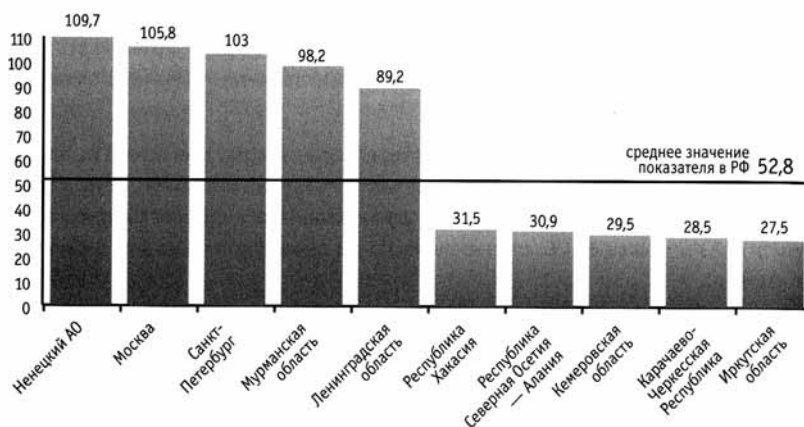


Рис. 1. Обеспеченность персональными компьютерами органов местного самоуправления РФ (число персональных компьютеров на 100 занятых), 2008 г.

По обеспеченности персональными компьютерами органов местного самоуправления субъекты Федерации отличаются в четыре раза. Значительно выше неравенство между регионами по такому параметру, как доля органов местного самоуправления, имеющих доступ в Интернет. Отношение наивысшего значения к низшему составляет 14,2, а ниже среднероссийского уровня (61,4%) находится 36 регионов.

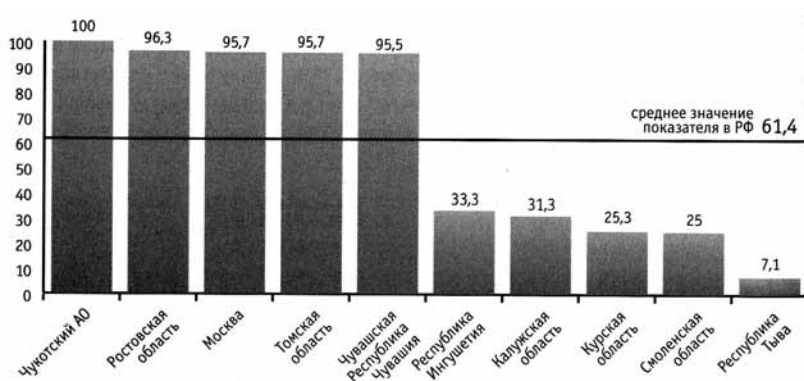


Рис. 2. Обеспеченность доступом к Интернету органов местного самоуправления РФ, 2008 г., %

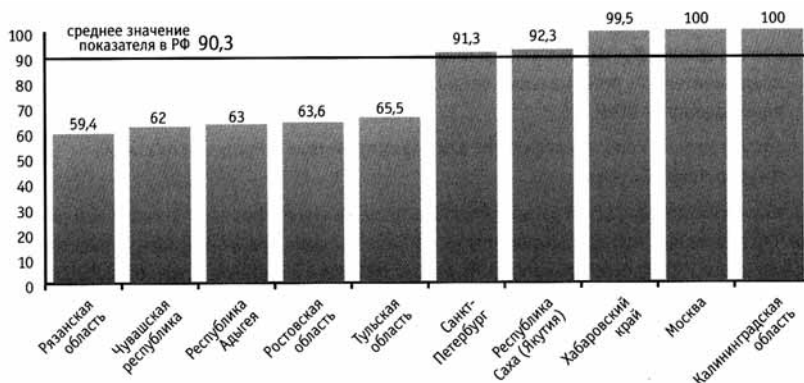


Рис. 3. Использование Интернета органами государственной власти субъектов РФ, 2008 г., %

Уровень оснащения информационно-коммуникационными технологиями органов государственной власти субъектов Федерации выше, чем органов местного самоуправления, но информационное неравенство регионов по этим параметрам также сохраняется.

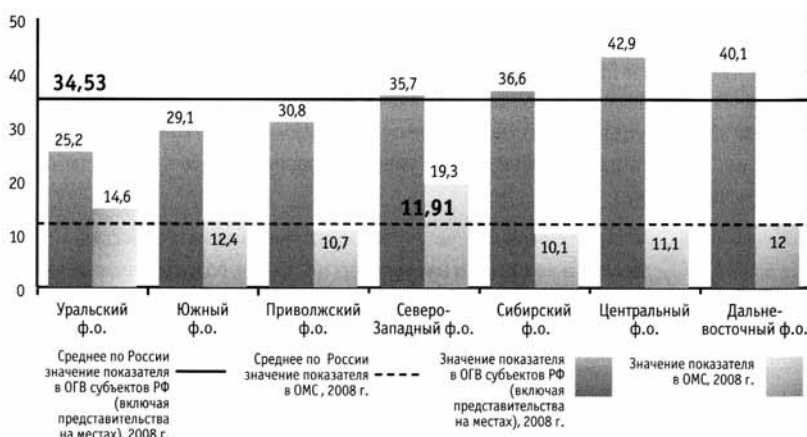


Рис. 4. Доля органов государственной власти и местного самоуправления, имеющих собственные веб-сайты, 2008 г.

Оснащение домохозяйств вычислительной техникой, средствами связи и Интернетом имеет принципиальное значение для расширения использования ИКТ населением и в целом информационного развития общества. Показательна сильная обратная зависимость между долей расходов на питание в конечном потреблении домохозяйств и показателями их доступа к ИКТ. Пример такой зависимости дан по отношению к показателю «доля домохозяйств, имеющих ПК» (рис. 5) [2].

По данным Института развития информационного общества, лидерами по показателям информатизации являются экономически развитые регионы, имеющие высокую бюджетную обеспеченность (Москва, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский АО), а также регионы, уделяющие информатизации повышенное внимание и успешно реализующие проекты и программы в области электронного правительства (в частности Чувашская Республика) [1].



Рис. 5. Корреляция между долей расходов на питание в структуре расходов домохозяйств и долей домохозяйств, имеющих персональный компьютер

Главной проблемой информационного развития субъектов РФ является отсутствие адекватной системы финансирования региональной информатизации [12]. Как показывает сложившаяся практика, задачи по развитию и внедрению информационных технологий решаются как сопутствующие в рамках государственных, федеральных, ведомственных программ, направленных на достижение других целей. Субсидии на финансирование информатизации субъектов РФ по федеральной целевой программе «Электронная Россия 2002–2010 гг.» выделялись в размере 2% от общего объема финансирования программы [8]. Проведение мероприятий, направленных на информационное развитие региона, очень ресурсоемко. Покупка существующего программного обеспечения, а тем более разработка нового является дорогостоящим мероприятием: стоимость разработки и внедрения нового программного обеспечения может достигать нескольких сотен миллионов рублей. Для высокودотационных регионов такие расходы непосильны. Это усиливает информационное неравенство регионов [12]. Регионы со слабым информационным развитием еще больше будут отставать в эффективности работы органов власти и в создании конкурентоспособного общества. Таким образом, нехватка финансирования информатизации в субъектах РФ приводит к информационному неравенству регионов, которое, в свою очередь, усиливает их экономическое неравенство.

Решением проблемы финансирования региональной информатизации должно стать создание Федерального фонда информационного развития регионов (ФФИРР), из которого выделялись бы субсидии и субвенции на финансирование мероприятий информатизации всех дотационных регионов в рамках «Стратегии развития информационного общества в России» [13]. Размеры субсидий и субвенций должны быть обратно пропорциональны коэффициенту бюджетной обеспеченности дотационных регионов: регионам, у которых коэффициент бюджетной обеспеченности равен 0,5 от среднего по Российской Федерации, должна быть профинансирована федеральным фондом половина всех затрат на информатизацию региона. Также из ФФИРР должны выделяться средства на стимулирование регионов – информационных локомотивов, как регионов, несущих дополнительные расходы на разработку информационных технологий (с целью последующего тиражирования решений в другие регионы), таким образом, стимулируя регионы к скорейшему информационному развитию.

О формировании электронного правительства в Алтайском крае

Главным элементом современного информационного общества является электронное правительство. Электронным правительством называют систему государственного управления, построенную на автоматизации управленческих процессов посредством широкого применения ИКТ в работе органов государственной власти. Благодаря широкому использованию ИКТ, обеспечивается качественно новый уровень внутренней работы органов власти, их межведомственного взаимодействия, предоставления информации о деятельности государственных органов, оказания гражданам и организациям государственных услуг, в том числе с юридически значимыми последствиями. Концепция электронного правительства предполагает существенное повышение качества предоставления и доступности государственных услуг, снижение коррупционной емкости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, сокращение транзакционных издержек граждан и организаций на осуществление взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления. Электронное правительство должно быть сформировано как на федеральном, так и на региональном уровне. Ключевое значение в формировании

электронного правительства регионального уровня имеет использование ИКТ в органах государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Алтайский край находится на этапе активного формирования электронного правительства. Администрацией Алтайского края в 2009 г. разработана и утверждена «Концепция использования и развития информационно-коммуникационных технологий в администрации края и органах исполнительной власти Алтайского края на период до 2015 года». Создана постоянно действующая рабочая группа по информационным и коммуникационным технологиям Алтайского края [9]. Заместитель губернатора Алтайского края, начальник Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края входит в Совет по региональной информатизации при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. Начальник управления информационных технологий в экономике входит в Совет главных конструкторов региональной информатизации России и координационный совет по информационным ресурсам, технологиям и связи Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение». В Алтайском крае широко используются типовые программно-технические решения информатизации, разработанные Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Процесс формирования электронного правительства в Алтайском крае освещается в разделе «Информатизация» официального портала Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [4].

Несмотря на то, что по бюджетной обеспеченности Алтайский край находится на 60-м месте среди других субъектов Российской Федерации, в крае повышенное внимание уделяется применению ИКТ в органах исполнительной власти и муниципального самоуправления. По данным, опубликованным Институтом развития информационного общества [2], в 2008 г. Алтайский край занял 36-е место (из 83 субъектов РФ) в комплексном рейтинге использования ИКТ в органах государственной власти и местного самоуправления и 35-е место – в комплексном рейтинге использования ИКТ в домохозяйствах и населением.

Использование ИКТ в домохозяйствах и населением Алтайского края

Доля населения, использующего Интернет, составляет 17% в общей численности населения Алтайского края [2]. Доля населения, охваченного услугами сотовой связи, равна 85%. Количество организаций Алтайского края, использующих Интернет для получения и предоставления заполненных бланков форм органов государственного управления, составляет 36% [1].

Использование ИКТ в органах государственной власти и местного самоуправления Алтайского края

Доступ к глобальной сети Интернет имеют все органы исполнительной власти Алтайского края и 43% органов местного самоуправления [2] (по числу муниципальных образований Алтайский край занимает третье место в Российской Федерации и первое в Сибирском федеральном округе – 796 муниципальных образований [11]). В целях обеспечения открытости и доступности в сети Интернет для граждан и организаций полной и объективной информации о своей деятельности [14] органы исполнительной власти Алтайского края размещают информацию на собственных официальных сайтах либо, в случае их отсутствия, на официальном сайте Алтайского края: www.altairegion22.ru [7]. Доля органов исполнительной власти Алтайского края, имеющих собственные официальные сайты в сети Интернет, составляет 54% [4], доля городских округов и муниципальных районов, имеющих собственные сайты, составляет 62%.

В Алтайском крае реализованы следующие элементы электронного правительства [4]:

- Защищенная корпоративная сеть передачи данных, объединяющая все органы исполнительной власти Алтайского края, органы местного самоуправления и территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти.

- Электронная система государственных закупок для государственных и муниципальных нужд Алтайского края с постоянно действующей электронной торговой площадкой с использованием средств криптографической защиты и электронной цифровой подписи. Благодаря данной электронной системе Алтайский край по итогам «Национального рейтинга прозрачности закупок» получил высшую оценку среди региональных заказчиков – «гарантированная прозрачность» и занял второе место, после Москвы.

➤ Система электронного документооборота в органах исполнительной власти Алтайского края. За счет краевого бюджета система закуплена для органов исполнительной власти и 38 муниципальных районов и городских округов Алтайского края. Общее количество рабочих мест – 440, в том числе в администрации края – более 100. С применением поточного сканирования в администрации края накоплена база более чем в 80 тыс. документов, при среднем годовом пополнении на 20 тыс. документов. Идет внедрение единой системы электронного документооборота органов исполнительной власти Алтайского края.

➤ Банк данных социально-экономического развития Алтайского края в составе автоматизированной системы мониторинга и оценки результативности деятельности органов государственной власти Алтайского края.

➤ Портал государственных услуг Алтайского края www.gos.alregn.ru и реестр государственных услуг Алтайского края. На портале присутствуют описание 47 государственных региональных услуг, а также доступные для скачивания и распечатывания шаблоны и образцы заполнения документов, необходимых для получения данных услуг. Согласно существующей классификации [10] Алтайский край находится на втором из пяти этапов перехода на предоставление услуг в электронном виде.

➤ Система сайтов органов исполнительной власти Алтайского края. По методике ООН [1] интернет-присутствие органов исполнительной власти Алтайского оценивается как продвинутое, с элементами сетевого присутствия: на официальных сайтах органов исполнительной власти Алтайского края присутствуют архивы нормативно-правовых документов, статистическая и аналитическая информация, новостные разделы, интернет-приемные, разделы часто задаваемых вопросов, веб-формы для опросов населения.

➤ Алтайский краевой инновационный банк данных и реестр приоритетных инновационных проектов Алтайского края.

Планируется дальнейшее развитие существующих, а также реализация новых, опирающихся на уже имеющиеся элементов электронного правительства в Алтайском крае, таких как:

- Ситуационный центр губернатора Алтайского края;
- АИС «Регистры отраслевых данных органов исполнительной власти Алтайского края».

В заключение следует сказать, что для успешного развития информационного общества, формирования электронного прави-

тельства и сокращения информационного неравенства субъектов Российской Федерации необходимо реализовать следующие направления развития в сфере ИКТ:

- совершенствование нормативно-правовой базы информатизации, в первую очередь юридически значимого межведомственного электронного документооборота;
- создание единой системы удостоверяющих центров;
- разработка единых информационных стандартов межведомственного взаимодействия;
- оптимизация существующих схем предоставления услуг гражданам органами государственной власти;
- разработка единых регламентов предоставления информации органами государственной власти гражданам, организациям и другим органам государственной власти;
- развитие современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- введение практики безвозмездного тиражирования в другие регионы программных продуктов, разработанных и успешно внедренных регионами-локомотивами в рамках «Стратегии развития информационного общества в России»;
- обязательное регулярное повышение квалификации в сфере ИКТ специалистов региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- создание надежной и доступной системы аутентификации граждан для получения ими государственных услуг посредством ИКТ;
- создание адекватной системы финансирования региональной информатизации;
- субсидирование, выдача льготных кредитов для российских предприятий, производящих программное обеспечение и компьютерную технику;
- значительное снижение тарифов на услуги интернет-доступа.

Библиографический список

1. Анализ развития и использования информационно-коммуникационных технологий в регионах России: Проблемы преодоления различий между регионами по уровню информационного развития / под ред. Ю.Е. Хохлова, С.Б. Шапошника. – М., 2009.
2. Индекс готовности регионов России к информационному обществу. 2007–2008 / под ред. Ю.Е. Хохлова, С.Б. Шапошника. – М., 2009.

3. Концепция использования и развития информационно-коммуникационных технологий в Администрации края и органах исполнительной власти Алтайского края на период до 2015 года (утв. распоряжением Администрации Алтайского края от 12 мая 2009 г. №154-р).
4. Официальный портал Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.econom22.ru>.
5. Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altairregion22.ru>.
6. Официальный сайт проекта «Национальный рейтинг прозрачности закупок» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nrpz.ru/about>.
7. Об утверждении Порядка ведения официального сайта Администрации края и иных органов исполнительной власти Алтайского края : Постановление Администрации Алтайского края №349 от 22 августа 2008 г. (в ред. Постановления Администрации Алтайского края от 23.03.2010 №107).
8. О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010 гг.) : Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 №65 [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
9. О создании постоянно действующей рабочей группы по развитию информационных и коммуникационных технологий Алтайского края : Распоряжение Администрации Алтайского края от 29.09.2006 №517-р.
10. Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. №1993-р. [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
11. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: стат. сб. / Росстат. – М., 2009.
12. Стенографический отчет о совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/6443>.
13. Стратегия развития информационного общества в России (утв. Президентом РФ 07.02.2008 №Пр-212).
14. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

И.А. Казанцева

**К ВОПРОСУ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ
ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ с. НИКОЛАЕВКА
АЛТАЙСКОГО КРАЯ)**

Как известно, вертикаль власти построена на принципе ограничения информации: те, кто находятся на вершине власти, имеют доступ до максимального объема информации. Информация является важным ресурсом не только в информационном, но и индустриальном укладе.

В целях обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Федеральный закон №8-ФЗ от 9 февраля 2009 г., вступивший в силу с 1 января 2010 г., обязывает органы исполнительной власти (федеральные и региональные) и органы местного самоуправления создавать официальные сайты в глобальной сети Интернет и оперативно публиковать на них подробную информацию о своей деятельности. Перечень необходимой информации включает в себя, например, сведения о вакансиях, структуре органа власти, порядок обжалования правовых актов органа власти, отчеты о деятельности и прочее (2,5 страницы 10-м кеглем) [2]. В июле 2010 г. вступили в силу поправки в Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [3]. В соответствии с этими поправками основным способом размещения государственного заказа, наряду с конкурсом, становится электронный аукцион – самый современный и прозрачный способ из всех форм аукционов. Управление федеральной налоговой службы по Алтайскому краю публикует на своем сайте в сети Интернет сведения из единого государственного реестра юридических лиц [7], чтобы граждане могли прямо на сайте проверить информацию по интересующему юридическому лицу. Таким образом, больший объем информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления становится доступным населению.

Доступность информации о городском или поселковом хозяйстве позволяет оценить правильность и обоснованность организации управления системами жизнеобеспечения города или посел-

ка, уровень развития услуг городского хозяйства, определяющих качество жизни населения [1]. Также при наличии чрезвычайных ситуаций в управлении городским и поселковым хозяйством особую важность приобретает оперативное информационное сопровождение. Актуальным вопрос данного сопровождения стал для Алтайского и других регионов вследствие пожаров 2010 г., уничтоживших несколько населенных пунктов Российской Федерации. В результате природных пожаров в ночь с 8 на 9 сентября 2010 г. сгорела часть села Николаевки Михайловского района Алтайского края [4]. В целях восстановления в сжатые сроки жилого фонда села администрацией Алтайского края был разработан план-график, которым предусматривалось строительство 218 многоквартирных домов (один дом – с. Бастан). Площадь домов: 69 домов – по 45 кв. м; 116 – по 65 кв. м; 33 дома – по 80 кв. м. Строительство жилых домов в с. Николаевке вели 25 подрядных организаций.

Для оперативного и открытого информационного сопровождения восстановительных работ с. Николаевки Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края разработан интерактивный интернет-ресурс «Оперативная схема строительства жилых домов в селе Николаевка» (далее – интерактивная интернет-схема). При разработке использовалось следующее программное обеспечение: Apache 2.0, PHP 5.2.9, Microsoft SQL Server 2005 Standard Edition, Corel Draw X3 и Visual Basic for Applications. В интерактивную интернет-схему загружались данные, предоставленные управлением Алтайского края по строительству и архитектуре.

Разработанная интерактивная интернет-схема позволяет получить общую информацию (строительный адрес, площадь, строительный материал, подрядную организацию) и подробно отслеживать ход строительных работ по каждому дому по 12 этапам: от котлована и закладки фундамента до наружной отделки дома. Цвет участка на схеме отражает последний заверченный этап строительства (рис. 1).

Для оценки работы подрядных организаций и общего хода строительных работ разработан аналитический блок, представляющий собой сводную оперативную информацию по всему селу в разрезе подрядных организаций и этапов строительства (рис. 2). Таким образом, интерактивная схема предназначена для информирования граждан о строительстве конкретного дома, тогда как аналитический блок позволяет осуществлять контроль общего хода восстановительных работ.

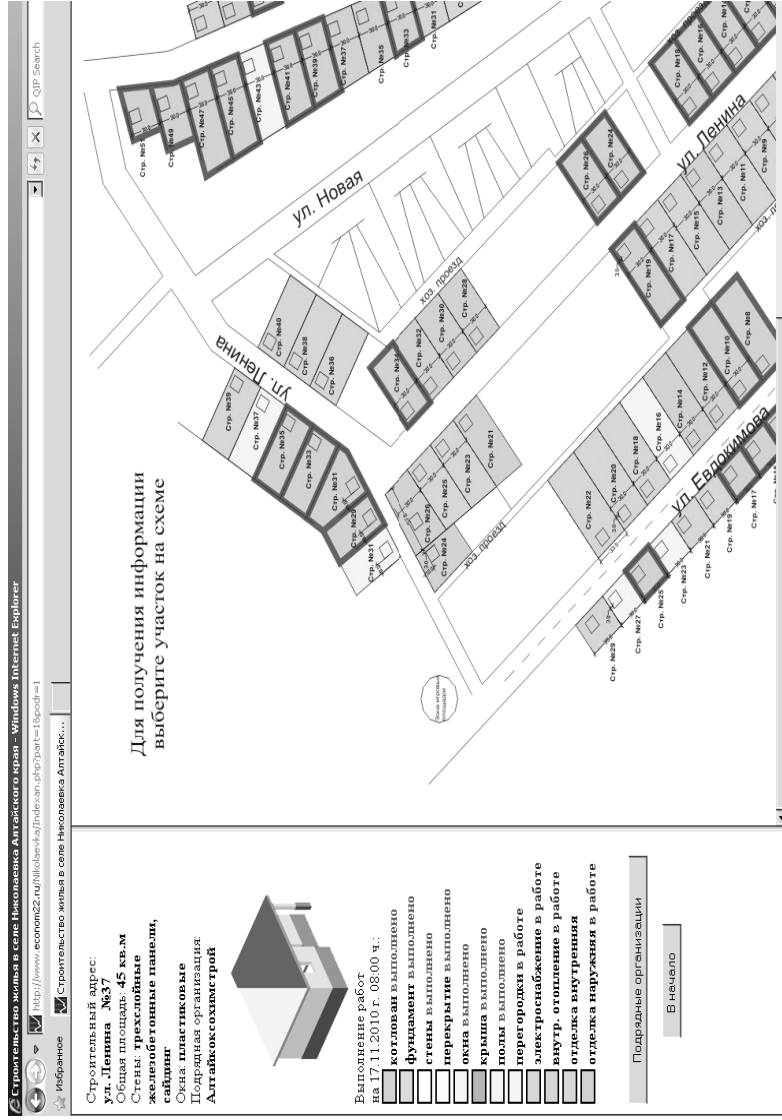


Рис. 1. Интерактивная интернет-схема строительства жилья в с. Николаевке Алтайского края

Интерактивная интернет-схема была размещена на официальном портале Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [5; 6] в сети Интернет. Доступ к схеме обеспечен баннерами на главной странице портала Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края и официального сайта администрации края. Информация обновлялась ежедневно.

Таким образом, доступ к оперативной информации о восстановительных работах получили не только федеральные, краевые организации и органы местного самоуправления, контролирующие ход выполнения плана-графика, но и сами жители села.

Об актуальности разработанного ресурса может сказать тот факт, что во время восстановления села Николаевки число открытых веб-страниц разработанной интерактивной интернет-схемы достигало более 700 ежедневно. Новостные сайты в сети Интернет каждый рабочий день публиковали статьи на основе данных интерактивной интернет-схемы.

Разработанная технология реализует принцип оперативности и открытости информации для граждан в сети Интернет и отличается простотой реализации и использованием оптимального по цене программного обеспечения, что делает ее доступной для многих муниципальных образований края.

Библиографический список

1. Управление в городском хозяйстве : учебное пособие / под. ред. Сираждинова. – М., 2009.
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
3. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
4. Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altairegion22.ru>.
5. Официальный портал Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.econom22.ru>.
6. Интерактивный интернет-ресурс «Оперативная схема строительства жилых домов в селе Николаевка» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.econom22.ru/Nikolaevka/index.htm>.

7. Официальный сайт Управления Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.r22.nalog.ru>.

А.Ю. Кирюшин

МОДЕРНИЗАЦИЯ ТРАНСПОРТНОГО НАЛОГА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ: «ЗА» И «ПРОТИВ»

С 2003 г. каждый владелец транспортного средства, подпадающего под определенные критерии, стал плательщиком транспортного налога. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) транспортный налог носит статус регионального налога. Такой статус присвоен ему в силу различий в условиях проживания, наличия и эксплуатации дорог в разных территориях России. Правительство субъекта Федерации само может определять механизм уплаты, ставки такого налога и периодичность их уплаты.

Изначально транспортный налог был введен для обеспечения государственных структур средствами на содержание, ремонт и развитие дорожного полотна по всей территории страны.

Основные понятия, особенности и механизм взимания транспортного налога устанавливаются главой 28 НК РФ. Любой из регионов на базе НК РФ может принимать дополнительные нормативные акты для урегулирования вопросов о транспортном налоге. Кроме того, существуют различия в расчете и оплате транспортного налога у физических и юридических лиц.

В ст. 358 НК РФ перечислены транспортные средства, владение которыми предусматривает уплату транспортного налога. Их можно разделить на три группы: наземные (мотоциклы, автомобили, снегоходы и т.д.), водные (яхты, катера и т.п.) и воздушные (самолеты, вертолеты и т.п.) средства транспорта. Кроме того, в данной норме указаны транспортные средства, которые не облагаются транспортным налогом, например тракторы, комбайны, весельные лодки и др.

Если автомобиль не используется – это не дает права на освобождение от уплаты транспортного налога, т.е. если за вами зарегистрировано авто, а вы, например, не ездите зимой, то налог будет начисляться за целый год, как и в ситуации, если автомобиль

не снят с учета, хоть и представляет собой груду ржавеющего металлолома.

Для расчета налога в систему было введено понятие «налоговая база». Фактически это то, на что начисляется налог, в нашем случае – характеристики транспортного средства. По каждому объекту определяется индивидуальная налоговая база в зависимости от его принадлежности к тому или иному классу средств. Например, налоговой базой для транспортных средств, имеющих двигатели, будет их мощность, выраженная в лошадиных силах. Иногда мощность двигателя в документации выражается в киловаттах, чтобы произвести расчет, нужно пересчитать киловатты в лошадиные силы: 1 кВт равен 1,359 л.с.

Российское исчисление транспортного налога в корне отличается от общемирового тем, что в других странах ставка, по которой рассчитывается налог, основана на весе транспортного средства или его экологических свойствах.

Физические лица сами не занимаются расчетом транспортного налога, за них это делает налоговый орган в том регионе, где оно зарегистрировано. Главное отличие начисления и оплаты транспортного налога для организаций заключается в том, что они все операции осуществляют самостоятельно: сами рассчитывают и направляют в налоговый орган, в котором зарегистрирован транспорт, декларацию.

Можно вывести общую формулу расчета транспортного налога, например, для автомобиля. Сумма налога на автомобиль равна налоговой базе (для автомобиля – лошадиным силам двигателя), умноженной на налоговую ставку и на отчетный период (в обычном случае это один год). В Налоговом кодексе РФ установлены так называемые базовые ставки транспортного налога.

Всерьез о целесообразности изменения способа сбора (уплаты) транспортного налога на государственном уровне заговорили в конце 2009 г., когда Государственная Дума Российской Федерации обсуждала инициативу Правительства повысить вдвое базовую налоговую ставку. Необходимость увеличения сборов, по словам чиновников, была обусловлена нехваткой средств в региональных бюджетах, из которых финансируется содержание и строительство дорог. Эта инициатива вызвала закономерное возмущение не только самих автомобилистов, но и ряда крупных политиков, включая членов Совета Федерации. В итоге принятый в трех чтениях документ был отклонен Президентом РФ Д. Медведевым.

Чиновники, правда, своего все же добились, зайдя с другой стороны. Базовую ставку они оставили без изменений, однако с 2010 г. регионам было разрешено повышать базовый тариф не в пять раз, как прежде, а в десять.

Первыми законопроект, предлагающий включить транспортный налог в стоимость бензина, на рассмотрение Госдумы внесли депутаты партии ЛДПР в ноябре 2009 г. В середине февраля 2010 г. практически такой же законопроект поступил на рассмотрение в комитет Госдумы России по бюджету и налогам от депутатов Волгоградской областной Думы. Изучив документ, комитет дал ему отрицательную оценку – из-за того, что новая система «непрерывно повлечет за собой рост цен на топливо», а это ударит по наименее обеспеченным слоям автомобильного сообщества.

В это время премьер-министр В. Путин объявил о необходимости создания на федеральном и региональных уровнях дорожных целевых фондов. Финансироваться эти фонды, по замыслу Правительства Российской Федерации, должны как за счет транспортного налога, так и за счет дополнительных акцизов на топливо. Чтобы избежать двойного налогообложения, транспортный налог со временем предлагается отменить.

В случае, если эта инициатива будет реализована, взимать плату с автовладельцев предполагается через введение дополнительного акциза на топливо. В рядах автомобилистов высказано мнение, что такой вариант взимания транспортного налога будет куда справедливее существующей схемы. Больше платить, как считают россияне, должен тот, кто больше ездит, а не тот, у которого больше лошадиных сил.

Как было показано ранее, сейчас процедура взимания транспортного налога выглядит следующим образом: каждый автомобилист ежегодно обязан платить определенную сумму, которая рассчитывается исходя исключительно из мощности двигателя автомобиля. И не важно – едешь ты на машине или держишь ее «на приколе». На этом фоне идея включения налога в стоимость топлива кажется более логичной: за пользование дорогами должны платить те, кто эти самые дороги эксплуатирует активнее других.

У данной идеи есть сторонники и противники. Высказано мнение, что на практике платить больше придется в первую очередь владельцам неэкономичных автомобилей. Причем затронет это не только обладателей мощных спорткаров, но и владельцев

старых отечественных машин. Есть и другая проблема – в начале 2010 г. московские чиновники не одобрили данную схему взимания транспортного налога, поскольку она не учитывает интересы льготников. В настоящее время ветераны войны и инвалиды платят минимальный налог на пользование автомобилем, а в некоторых регионах и вовсе освобождены от него. Новая система, между тем, не предполагает возможности льготного налогообложения [1].

Сторонники новой схемы налогообложения считают, что такие меры оправданы: старые автомобили вредят окружающей среде во много раз больше, чем новые автомобили, в том числе и из-за повышенного расхода топлива. Поэтому логично, что транспортный налог на старые автомобили будет выше. Но по замыслу Правительства России полученные средства будут направляться исключительно в дорожный фонд, а не будут тратиться на улучшение экологической обстановки в стране.

На наш взгляд, предлагаемая система не станет препятствием для решения отмеченных проблем, так как пенсионеры, эксплуатирующие автомобиль, как правило, только в летнее время могут «наездить» максимально 1000 км, следовательно, при среднем расходе 10–12 л на 100 км дополнительно затратят при пятипроцентной добавленной налоговой ставке на 1 л бензина не более 110–120 руб., при средней существующей ставке на такого рода автомобили в 100 руб. Что касается «льготников», возврат могут сделать налоговые органы при предоставлении копий платежных документов за налогооблагаемый период, но при условии ограничения пробега для таких льготников.

Новая схема взимания транспортного налога позволит решить ряд иных проблем. Так, в настоящее время транспортный налог взимается только на автомобили, поставленные на учет и состоящие на нем не менее одного месяца. Следовательно, уходят от налогообложения владельцы транспортных средств, которые совершили постановку и снятие с учета транспортного средства в один день (такие данные не попадают в налоговую инспекцию) либо имеют автомобили, снятые с учета, но продолжают их эксплуатацию. Это позволит решить и проблемы «недолива» бензина и его «контрафакта», проблему получения транспортного налога с автотранспортных средств, стоящих на учете в других регионах, о чем будет сказано ниже. Это позволит и снять проблему избавления от «мощных» автомобилей, владельцы которых не захотят пла-

тить 30–40 тыс. руб. в год налога, что может привести к существенному снижению доходов регионов от транспортного налога.

В настоящее время не определено, какой процент от стоимости бензина автомобилистам придется заплатить за пользование дорогами. Вероятнее всего, Правительство воспользуется цифрами, которые указывались в предыдущих проектах: 3–5% от стоимости литра топлива. То есть при средней стоимости бензина Аи-92 в 2010 г. 22 руб. с каждого литра топлива водителю придется заплатить от 0,63 до 1,05 руб.

Следовательно, для автомобиля класса «С» со 120-сильным мотором, с ежегодным пробегом 15 тыс. км, при среднем расходе топлива 9 л на каждые сто километров владелец такой машины ежегодно будет отдавать государству 890–1500 руб. в виде акциза на топливо. Для сравнения: транспортный налог в 2010 г. на такой легковой автомобиль в Алтайском крае составит 2880 руб.

Однако предложенная премьер-министром В. Путиным идея введения дополнительных акцизов на топливо будет означать, что акцизы будут платиться в регионах, где находятся нефтеперерабатывающие предприятия.

На наш взгляд, такого рода налог должен быть введен на розничную продажу топлива. Это позволит избежать двойного налогообложения и оставить деньги «на дороги» в регионе. При этом уплата налога должна производиться владельцами АЗС ежемесячно, что позволит обеспечить регулярное поступление денежных средств в бюджет региона. Уплата налога должна производиться по месту нахождения АЗС, а не по месту регистрации юридического лица, что позволит оставлять средства в этом регионе.

Нехватка средств, поступающих в бюджеты в качества транспортного налога, толкнула региональные власти на поднятие ставок транспортного налога, что привело к удару по карману рядовых граждан, но не исправило ситуацию в дорожном хозяйстве региона.

Администрация Алтайского края с 2010 г. увеличила ставки транспортного налога. Соответствующий законопроект был принят на сессии Алтайского краевого Законодательного собрания [2]. За автомобиль мощностью двигателя в 100 л.с. в 2007 г. необходимо было платить 7 руб. за 1 л.с., по новым ставкам налога на транспорт с 2010 г. следует платить по 10 руб. за 1 л.с.

Так, за автомобиль с мощностью от 100 до 150 л.с. водители ранее платили 14 руб., а с 2010 г. – 20 руб. за 1 л.с. Если же авто-

мобиль имел мощность двигателя от 150 до 20 л.с., с него нужно было заплатить 17 руб. за 1 л.с., а в 2010 г. налог возрос до 25 руб.

На автомобили с мощностью двигателя с 200 до 250 л.с. цена выросла на 20 руб. и составила 60 руб. за 1 л.с. Водители, имеющие авто с мощностью свыше 250 л.с., стали платить 120 руб., вместо 70 руб. За автобусы до 200 л.с. придется платить 50 руб. за 1 л.с., а свыше 200 л.с. – 100 руб.

Таким образом, в 2010 г. (налогооблагаемая база за 2009 г.) для автомобилей с мощностью двигателя до 150 л.с. ставки налога увеличились в сравнении с действующими ставками на 42,8%; для автомобилей с мощностью двигателя до 200 л.с. – на 47%; с мощностью двигателя до 250 л.с. – на 50%; с мощностью двигателя свыше 250 л.с. – на 71,4%.

Взимание транспортного налога по новым ставкам не решает проблемы уплаты налога за «старые» автомобили 1998–2000 гг. выпуска стоимостью от 250 до 320 тыс. руб., имеющих мощность двигателя до 280 л.с., владельцы которых должны платить до 33,6 тыс. руб. налога в год, как и владельцы новых автомобилей такой же мощности, но иной стоимости – от 1500 тыс. руб.

Рассмотрим предлагаемую схему взимания транспортного налога с позиции автовладельцев и с позиции краевого бюджета.

Так, автомобиль Тойота Камри, объемом двигателя 2,4 л имеет средний расход бензина 11 л на 100 км. При годовом пробеге 30 000 км владелец затратит 3600 л бензина в год, что составит 77 400 руб. При 5-процентной ставке налогообложения розницы его налоговый платеж составит 3870 руб. в год. В настоящее время в Алтайском крае его транспортный налог составляет 4175 руб.

Другой пример. Автомобиль Инфинити G35 объемом двигателя 3,5 л имеет средний расход бензина 16 л на 100 км. При годовом пробеге 30 тыс. км владелец затратит 4800 л бензина в год, что составит 103 200 руб. При 5-процентной ставке налогообложения розницы его налоговый платеж составит 5160 руб. в год. В 2010 г. в Алтайском крае его транспортный налог составлял 37 920 руб.

Пример по грузовому автотранспорту: автомобиль Фредлайнер Колумбия с объемом двигателя 15,7 л, 457 л.с. имеет средний расход дизельного топлива 40 л на 100 км. При годовом пробеге 30 тыс. км владелец затратит 12000 л дизельного топлива в год, что составит 216 000 руб. При 5-процентной ставке налогообложения розницы его налоговый платеж составит 10 800 руб. в год, но при

пробеge 150 тыс. км в год он заплатит 54 000 рублей. В 2010 г. в Алтайском крае его транспортный налог составлял 40 375 руб.

В последнее время все более популярными для эксплуатации в качестве «такси» становятся малолитражные автомобили типа Рено Логан с объемом двигателя 1,6 л, 84 л.с., расход бензина – 8 л на 100 км. В 2008 г. транспортный налог для таких автомобилей составлял 1764 руб., в 2010 г. – 2100 руб., но в такси у используемых машин пробег в год часто составляет 300 тыс. км, водитель потратит 24 000 л бензина, при средней цене 21 руб. за литр бензина марки Аи-92 в 2010 г. это составляет 50 4000 руб. в год. При 5-процентной ставке налогообложения розницы его налоговый платеж составит 25 200 руб. в год, что вполне логично, так как он больше использует дорожное полотно.

Таким образом, если владелец использует автомобиль для личных нужд, он только выиграет, а если для извлечения прибыли – выиграет регион, где эксплуатируется этот автомобиль.

Выиграет ли от этого регион? По данным управления Алтайского края по транспорту, дорожному хозяйству и связи, сбор транспортного налога в 2008 г. составил 562,2 млн руб., в 2009 г. – 703,9 млн руб. [3].

В Алтайском крае в 2008 г. было продано бензина на 10,4 млрд руб. В среднем дизельное топливо и газ составляют дополнительно до 35–40% от объема проданного бензина, таким образом, всего топлива продается от 14036,085 до 14555,94 млн руб. в год. При 5-процентном налогообложении розничной продажи топлива доходы бюджета при новом механизме взимания налога составили бы от 701,8 до 727,8 млн руб. в год за 2008 г.

В 2009 г. было продано бензина на 7958,9 млн руб., а с учетом иного топлива (дополнительно от 35 до 40%) – от 10744,5 до 11142,5 млн руб. в год. При 5-процентном налогообложении розничной продажи топлива доходы бюджета от нового налога составили бы от 537,2 до 557,1 млн руб. в год за 2009 г. с учетом падения продаж и цен на бензины в «кризисный» год. Если взять двухлетний срез – 2008–2009 гг. – краевой бюджет при предлагаемой системе налогообложения получил бы дополнительно до 19 млн руб.

Проанализируем ситуацию в разрезе трех лет – с 2007 по 2009 г. За 2007 г. сбор транспортного налога в Алтайском крае составил 325,66 млн руб. [4]. В 2007 г. было продано бензина на 8168,5 млн руб., всего топлива – на 11027,47–11435,9 млн руб. При

5-процентном налогообложении розничной продажи топлива доходы бюджета от нового налога составили бы от 551,4 до 571,8 млн руб. вместо собранных 325,66 млн руб. Таким образом, с 2007 по 2009 г. бюджет края мог бы собрать от 1790,4 до 1856,7 млн руб. вместо собранных 1591,76 млн руб. Следовательно, «недополученная» разница могла составить от 198,64 до 264,94 млн руб. В условиях постоянного дефицита бюджета нашего региона эта разница ощутима.

При действующей системе налогообложения граждан вынужден по итогам года одновременно выплатить значительную сумму транспортного налога. При предлагаемой системе налогообложения выплаты происходят постепенно в течение года, что менее заметно для автовладельца. От ежемесячных платежей АЗС по уплате налога на топливо выигрывает и бюджет – это позволит получать постоянные «вливания» в бюджет региона на ремонт и эксплуатацию дорог.

Но для организации учета взимаемого налога необходимо введение дополнительной системы государственного контроля за оборотом топлива, например, через систему лицензирования или аккредитации АЗС региональными властями, а также введение системы учета купли-продажи топлива на оптово-розничном рынке региона подобно системе контроля за оборотом алкогольной продукции, что позволит в разы уменьшить количество контрафактного топлива и «недолива» на АЗС.

Вместе с тем остается нерешенным ряд проблем.

1. Транзитные перевозки. Следует решить проблему эксплуатации дорог так называемых «транзитных регионов», когда транспортное средство, осуществляя заправку в регионе отправления, минует «транзитный регион» без дозаправки и, фактически эксплуатируя его дороги, не осуществляет уплату предполагаемого налога. Алтайский край относится к числу таких регионов, служа транзитом для Казахстана, Новосибирской области, Республики Алтай.

2. С учетом особенностей Алтайского края, являющегося аграрным регионом, необходимо разработать новые механизмы освобождения сельхозпроизводителей от уплаты такого налога. В настоящее время Налоговым кодексом РФ определен перечень транспортных средств, не являющихся объектом налогообложения, в том числе тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для

перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сельскохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции.

Вне зависимости от того, будет ли в ближайшее время введена новая система налогообложения для владельцев автомобилей, большинство водителей и экспертов сходятся в одном: транспортный налог в его современном виде существовать не может.

Библиографический список

1. Интервью президента коллегии правовой защиты автовладельцев В. Травина телеканалу «Вести» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://auto/lenta.ru/articles/2010/05/29/tax>.
2. Закон Алтайского края от 04.07.2008 №64-ЗС [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».
3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.altairregion22.ru/region_news/105112.html.
4. Приложение 2 к Закону Алтайского края «Об исполнении краевого бюджета за 2007 год».

Е.В. Коробкина

О МЕХАНИЗМЕ СОЗДАНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КЛАСТЕРА

В условиях рыночной экономики возникает множество проблем, связанных с функционированием интегрированных структур в агропромышленном комплексе, имеющих большое методологическое и прикладное значение. Необходимость повышения экономической эффективности региональных агропромышленных комплексов ставит перед территориями новые задачи, прежде всего, связанные с выбором конкурентоспособной модели региональной экономики, позволяющей максимально использовать имеющийся потенциал.

Неоднозначное отношение к проблеме создания экономических кластеров, сложившееся сегодня в научных кругах России, требует углубленной проработки научных подходов к этому экономическому явлению в рамках новой концепции конкурентоспособности, рассмотрения возможностей создания качественно новых

интегрированных структур, направленных на реализацию инновационной и инвестиционной составляющих экономической политики и практической трансформации механизмов государственного регулирования интегрированных систем в АПК, в том числе и на региональном уровне.

Основоположником кластерной теории признанно считается профессор гарвардской школы Майкл Портер, являющийся одним из самых уважаемых авторов концепции стратегии конкурентоспособности. В своей книге «Конкуренция» он подчеркивает, что наличие устойчивой стратегии развития является одним из важных факторов для успешного развития кластера. По мнению М. Портера, «кластеры являются организационной формой консолидации усилий заинтересованных сторон, направленных на достижение конкурентных преимуществ, в условиях становления постиндустриальной экономики» [5].

Методологической основой развития теории кластеров явилась целая группа теорий. Целесообразно их разделить на два блока. В первый блок входят теории, исследующие феномен кластерообразования (или его прообразов) с точки зрения традиционного регионального подхода к экономике городов. Данные теории определяют в качестве важнейшего фактора формирования кластеров внешние эффекты, связанные с масштабами производства. К такому можно отнести: теории размещения производства, представленные в трудах И.Г. фон Тюнена, В. Лаундхарта, М. Вебера, А. Леша; теории региональной специализации А. Смита, Д. Рикардо, Э. Хекшера и Б. Олина; индустриальную теорию местоположения М. Вебера; учение об автаркии Больших пространств Ф. Листа; концепции полицентризма (геополитических регионов) и баланса геостратегических сил С. Коэна; концепцию месторазвития П.Н. Савицкого; теорию У. Изарда; концепции инноваций Й. Шумпетера; концепцию полюса роста Ф. Перу, развитую в трудах Ж. Будвиля и Х.Р. Ласуэна; отечественные теории районирования (регионализации), разработанные советской университетской географической школой Н.Н. Баранского и Н.Н. Колосовского [6].

Второй блок представлен группой теорий, исследующих «внутренние» факторы развития кластеров, т.е. общие преимущества городов-агломераций, получаемые от развития кластеров на территориях присутствия. Это экономические теории урбанизации. Следует отметить, что каждая из теорий интегрирует основы дру-

гих экономических дисциплин и региональной экономики, доказывая тем самым междисциплинарный теоретико-методологический подход к региональному кластерообразованию. Основы кластеризации экономики, в том числе на региональном уровне, представлены в работах М. Энрайта, С. Розенфельда, П. Потье, А. Арзуманяна, Е. Варги, М. Максимовой, Ю. Шишкова, М. Войнаренко, С. Соколенко, С. Раевского, Ю. Винокуровой, Н. Лариной, И. Пилипенко, А.Г. Гранберга и др.

На основании определений, сформулированных данными авторами, можно выделить два центральных элемента в кластерах. Во-первых, фирмы в кластере должны быть связаны некоторым способом. Связи являются и вертикальными (цепи покупок и продаж), и горизонтальными (дополнительные изделия и услуги, использование подобных специализированных затрат, технологий или институтов и другие связи). Кроме того, большинство этих связей вовлекают социальные отношения или сети, которые производят выгоды для задействованных фирм [6].

Вторая фундаментальная характеристика: кластеры – географически близкие группы взаимосвязанных компаний. Совместное местоположение компаний способствует формированию и увеличению преимуществ, создающих стоимость, являющихся результатом сети взаимодействий между фирмами.

Таким образом, в общем виде *под кластером понимается территория локализованная, обособленная в отрасли группа предприятий, сочетающая формальную самостоятельность и внутреннюю конкуренцию с кооперацией, наличием единого центра и системы сервисных услуг, цель функционирования которой заключается в реализации наиболее эффективным способом ключевых компетенций территории присутствия и достижения синергетических эффектов от взаимосвязанного и взаимодополняющего функционирования*. При этом в качестве единого центра принято понимать так называемое «ядро» кластера, т.е. одно или несколько предприятий, конкурентоспособных на мировом рынке, способных производить качественную продукцию для нужд большинства предприятий кластера и на экспорт, являющихся лидерами на рынке и способных улучшать конкурентоспособность своей продукции в долгосрочной перспективе.

Однако существует ряд смежных понятий, достаточно схожих с определением кластера. Рассмотрим некоторые из них.

Территориально-производственный комплекс – группа территориально сконцентрированных предприятий, технологически связанных процессом переработки сырья и энергии. В отличие от кластера предприятий, в ТПК обязательна технологическая связь между предприятиями и обязательна вертикальная интеграция предприятий от добычи сырья до его полной переработки.

Промышленная площадка, промышленный узел, промышленный район – комплекс объектов недвижимости и инфраструктуры, предоставляющий условия для эффективной работы ряда небольших и средних производств и управляемый единым оператором. Предусматривается наличие инфраструктурного, кооперационного и агломерационного эффектов для предприятий-резидентов. Инфраструктурный эффект связан со снижением издержек на создание и эксплуатацию обслуживающей инфраструктуры, кооперационный эффект связан с возможностью снижения транспортных и технологических издержек для предприятий, близко расположенных в пределах данных территорий, агломерационный эффект связан с экономией издержек на масштабах выпуска.

Особая экономическая зона (ОЭЗ) – определяемая Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. ОЭЗ дополняют эффекты промышленных площадок, узлов и районов особыми институциональными условиями функционирования (снижение налоговых, таможенных, административных и иных издержек).

Технопарк и технополис – промышленная площадка и промышленный узел, концентрирующие предприятия высоких технологий вокруг университетского и исследовательского центров. Характеризуются наличием жестких требований к инновационному характеру деятельности предприятий-резидентов, а также предоставлением специализированных услуг, обеспечивающих поддержку развития малых инновационных предприятий и содействующих эффективному трансферу технологий. В пределах технопарков и технополисов могут формироваться локальные высокотехнологичные кластеры.

Даже после определения смежных понятий остаются неясными границы, по которым следует отличать кластеры от смежных понятий. Целесообразным будет использовать предложенный И.В. Пилипенко подход для упорядочивания данных форм орга-

низации производства. В качестве первого критерия классификации автором был использован такой параметр, как самостоятельность возникновения данных форм организации производства. В соответствии с данным критерием можно выделить структуры – самостоятельно образующиеся в регионе за счет пространственного проявления рыночных сил и создаваемые искусственно с помощью реализации на практике органами федеральной, региональной власти или местного самоуправления теоретико-прикладных исследований.

Отличие инновационного кластера от других форм экономических объединений заключается в том, что компании кластера не идут на полное слияние, а создают механизм взаимодействия, позволяющий им сохранить статус юридического лица и при этом сотрудничать с другими предприятиями, образующими кластер и за его пределами. В кластерах формируется сложная комбинация конкуренции и кооперации, особенно в инновационных процессах [6].

Кластеры являются организационной формой консолидации усилий заинтересованных сторон, направленные на достижение конкурентных преимуществ в условиях глобализации экономики. Главное, на что нацелены кластеры, – это возможность для бизнеса и для региона развиваться не по инерции. Для бизнеса кластер – это реальная возможность обеспечить себе конкурентоспособность в будущем, т.е. создавать долгосрочную стратегию развития предприятий на 5–10 лет и более. Кластеры состоят из предприятий, специализированных в определенном секторе экономики и локализованных географически. В экономической системе кластерное объединение выполняет следующую задачу: сильные предприятия подтягивают за собой мелкие. Ключ к успеху кластера – цивилизованная конкуренция, равнение на лидеров, получение поддержки от лидеров, от административного ресурса региона. В период постиндустриальной экономики кластеры – группы предприятий, в том числе средних и малых, находящихся на одной территории. Кластеры выступают основой эффективного экономического развития территории регионов и способствуют эффективности развития государства в целом. Региональное экономическое развитие на базе создания и стимулирования кластеров предполагает инициативу и активность бизнеса, а также совместных усилий бизнеса, исполнительной и законодательной власти. Роль, которую играют бизнес и власть при создании и развитии отраслевых кластеров, различна, но взаимодей-

полняема. Один из способов развития кластеров – экономические и социальные программы региональной администрации [2].

Что может дать организация и развитие кластеров для предприятий малого и среднего бизнеса:

- существенное снижение барьеров выхода на рынок за счет унификации требований в рамках кластера;
- возможность достижения эффекта при организованном обучении персонала;
- эффективность закупки технических средств и программных продуктов информационных технологий;
- получение доступа к заказам (клиентам);
- перенос положительной репутации кластера на его участников (бренд);
- возможность адаптации систем профессионального образования региона (финансирование за счет бюджетов) к потребностям предприятий кластера;
- региональные инновационные и иные программы, реализованные в регионе, могут учитывать интересы кластера.

Для региональной экономики развитие кластеров:

- обеспечит повышение занятости населения;
- привлечет квалифицированных специалистов;
- будет способствовать развитию смежных секторов в экономике и сфере услуг.

В регионах кластер, в частности агропромышленный, может быть организован по следующей примерной схеме:

1. Решение регионального органа власти (краевого, областного и др.) о формировании кластера (или кластеров) в регионе, определение его предполагаемой целевой стратегической направленности; назначение ответственного лица в администрации за координацию деятельности по формированию кластера.

2. Формирование концепции кластера, его целевой стратегической направленности.

3. Определение ядра кластера – крупного научно-технического центра, крупного промышленного предприятия (иногда двух или трех предприятий).

4. Формирование модели кластера, его оптимального состава; определение «недостающих звеньев», т.е. организаций, которые должны входить в рациональную структуру кластера, хотя к началу

его формирования их в регионе нет. Это может быть, например, информационно-вычислительный центр.

5. Разработка программы мероприятий по формированию кластера, организационного плана и календарного графика их выполнения.

6. Организация контроля за ходом выполнения мероприятий по формированию кластера.

7. Определение системы связей и организация взаимодействия между организациями, входящими в состав кластера.

8. Определение состава централизованных служб, которые целесообразно сформировать для обслуживания организаций кластера (единый расчетный центр, центр маркетинговых исследований, логистический центр и др.). Определение организаций, на базе которых могут быть сформированы централизованные службы, а при отсутствии таких организаций, подготовка предложений по их созданию.

9. Мониторинг и ежемесячный доклад руководству региона о ходе формирования кластера.

Эта схема, естественно, может быть скорректирована с учетом специфических особенностей региона, предполагаемого кластера, имеющейся инфраструктуры. Накопленный опыт позволяет утверждать, что формирование и развитие кластеров может быть основой промышленной политики большинства регионов страны, а симбиоз в рамках каждого кластера крупного, среднего и мелкого бизнеса положительно сказывается на социально-экономическом развитии региона, способствует его ускорению [3].

Очень важно, что входящие в состав кластера организации связаны между собой партнерскими отношениями (в идеале по всей технологической цепочке – вплоть до создания конечного продукта). Функционирование кластера дает синергетический эффект, т.е. эффект деятельности кластера существенно превосходит сумму эффектов, которые были бы получены каждой организацией при их функционировании вне кластера.

В рамках кластера создаются наиболее благоприятные предпосылки для специализации каждого предприятия на выполнение бизнес-процессов, которые оно в состоянии выполнять наиболее эффективно. А другие процессы могут быть переданы на аутсорсинг. Поэтому целесообразно создавать в кластере центр консалтинговых услуг или, как их называют, центр субконтрактации, ко-

торый способствует поиску наиболее эффективных вариантов аутсорсинга.

Деятельность кластера, наряду с общепринятыми, характеризуется некоторыми специфическими показателями. По нашему мнению, состав показателей, которыми характеризуется деятельность кластера, может быть следующим:

- количество организаций в составе кластера, в том числе научно-исследовательских, проектно-конструкторских, промышленных и др.;
- численность персонала, в том числе в НИИ;
- инвестиции (млн руб.), в том числе в НИИОКР;
- количество новых товаров, производство которых освоено на предприятиях кластера;
- количество патентов и лицензий, зарегистрированных организациями кластера;
- количество новых технологий, разработанных и внедренных организациями кластера;
- доля инновационной продукции в объеме промышленной продукции кластера (в %);
- количество инновационных проектов, реализованных на предприятиях кластера;
- количество договоров по коммерциализации инновационной продукции;
- объем продукции инновационной направленности, произведенной малыми и средними предприятиями кластера.

Для организации функционирования кластера должен быть разработан и утвержден участниками кластера комплекс документов, регламентирующих взаимоотношения участников кластера. К ним относятся, в частности, «Положение о взаимоотношениях участников кластера», «Положение о Координационном совете кластера», «Положение о формировании централизованных фондов и резервов кластера» и др. При создании в кластере централизованных служб, например, информационно-вычислительного центра, расчетного центра и прочего, разрабатываются положения, регламентирующие деятельность каждой из них [3].

Учитывая инновационную направленность деятельности кластера, целесообразно формирование отдельного фонда поддержки инновационной деятельности, выделение грантов на вы-

полнение НИР, проведение экспериментов по тематике, в которой заинтересованы все или несколько участников кластера.

Для создания аграрного промышленно-инновационного кластера необходимо наличие пяти условий:

1. Необходим крупный научно-технический и учебный центр.
2. Этот учебный и научно-технический центр должен иметь возможность у себя внедрять инновации.
3. Должны быть бизнесмены, готовые вкладывать значительные суммы в рискованные проекты, даже заранее зная, что только один из четырех проектов приносит прибыль, а один из десяти – большую прибыль.
4. У компаний должна быть готовность внедрять новое, поскольку оно может оказаться лучше старого, даже если не гарантирует получение больших прибылей.
5. Нужны государственные заказы, а у министерств должна быть возможность вкладывания денег в перспективные, даже рискованные проекты, отрицательные результаты которых не должны быть предосудительными.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что участниками агропромышленного кластера могут быть: сельскохозяйственные предприятия (поставщики сырья); предприятия сельскохозяйственного машиностроения (поставщики оборудования); перерабатывающие предприятия пищевой индустрии; агропромышленные интегрированные комплексы (корпорации); консалтинговые организации; научные институты; образовательные учреждения; законодательные институты; органы власти; финансовые институты [1].

Определенные предпосылки к развитию кластерных инициатив в сфере АПК складываются во многих регионах России. Но, прежде всего необходимо ответить на вопрос о целесообразности подобных преобразований.

Формирование агрокластера в регионе – сложный процесс. Определенной адаптацией кластерного подхода может служить создание кластеров при содействии вертикально интегрированных бизнес-групп. То есть развитие кластеров и вертикально-интегрированных компаний может дополнять друг друга: кластерный подход не вступает в конфликт с задачами развития вертикальных корпораций, что важно при сложившейся структуре аграрного производства в большинстве регионов. Наличие развитой инфраструктуры сервиса, консультационных услуг, научных и образователь-

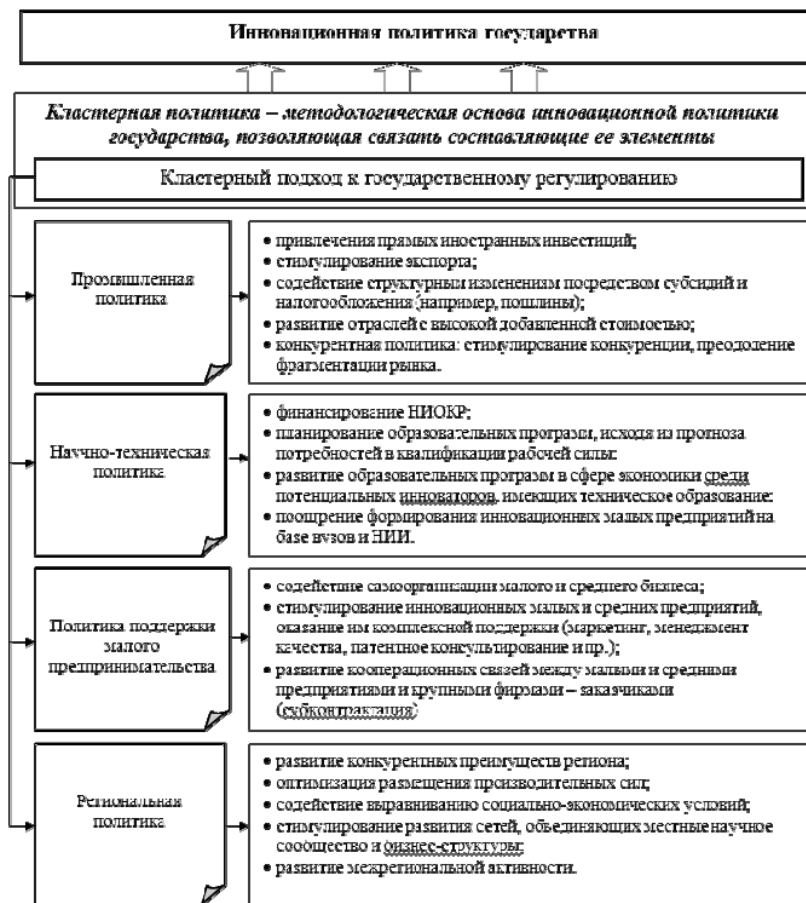
ных учреждений, поставщиков машин и оборудования (в структуре кластера) снизит издержки и повысит конкурентоспособность любой крупной интегрированной структуры. Подобные объединения оказывают положительное влияние не только на отдельные предприятия, но и на экономику региона в целом, так как кластер предусматривает взаимодействие трех секторов: бизнеса (предпринимательские структуры, товарищества, коммерческие банки), институций (университеты и научные центры, общественные организации, торгово-промышленные палаты) и власти (местные органы власти, налоговые администрации, регуляторные структуры).

При этом нельзя забывать, что главная особенность кластерной политики, направленной на развитие всех кластеров в регионе (стране), а в частности и агропромышленных, заключается в том, что она является не дополнительным инструментом государственного управления (в их длинном ряду), а скорее новым подходом к использованию имеющегося инструментария. Проблема активации и развития кластеров заключается не в недостатке новых оригинальных мероприятий, а в том, что существующие инструменты неэффективны [4].

Кластерный подход позволяет систематизировать усилия государства (в лице федеральных министерств и ведомств, с одной стороны, и федеральных и региональных органов власти – с другой) путем выделения нового объекта управления – кластера.

Ориентация на кластеры дает возможность определить место и роль каждого субъекта кластера и таким образом выявить пути максимального повышения конкурентоспособности всех его участников от мероприятий государственной поддержки. Например, в кластере может быть слабо представлен малый бизнес, что позволит конкретно (с учетом тематической специфики и конкретного местоположения) принимать решения по государственному воздействию. Возможна также ситуация монополизации какого-то из звеньев в цепочке создания добавленной стоимости. Предполагаемой проблемой многих хозяйственных агломераций, которая не была решена и в докризисный период, будет отсутствие специализированных финансовых организаций, ориентированных на фирмы кластера.

Будучи интегрированным в различные виды экономической политики государства, кластерный подход переориентирует их с учетом необходимости активации и развития кластеров.



Кластерный подход – синтез различных видов государственной политики для инновационного развития

Конкретные мероприятия по активации и развитию кластеров определяются исходя из места и роли кластерной политики в государственном управлении. Ценность активации и развития кластеров в экономике заключается в том, что кластеры способствуют интенсификации инновационной активности хозяйствующих субъектов. Наличие кластеров служит одним из признаков инновационной экономики. Закономерным в этой связи становится тот факт, что в двух третях стран Европейского союза кластерная по-

литика является частью инновационной политики. Эффективная инновационная политика в современных условиях не может быть реализована ни на отдельном предприятии, ни в регионе, ни в отрасли [4]. При этом сама инновационная политика является по своей сути синтетической, смысл которой – в целевой ориентации и координации прежде всего промышленной, научно-технической, региональной политик и политики поддержки малого предпринимательства.

Кластерный подход позволяет систематизировать и тем самым повысить инновационную составляющую в рамках перечисленных политик, сделать их органическими элементами инновационной политики государства (см. рис.) [4].

Множество мероприятий, входящих в состав указанных политик, могут быть использованы для активации и развития кластеров. Вопрос лишь в том, чтобы они использовались непротиворечиво и последовательно.

Библиографический список

1. Богданова Е.А. Стратегия формирования агропромышленного кластера региона // ВлГУ (электронный журнал). – 2007. – №8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jornalvlsu.ru/index.php?id=1836>.
2. Васильев В. Что такое кластер? // Next Stop. – 2008. – №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://next-stop.ru>.
3. Гайнуллович Ф.Р. Кластер – эффект альянса // Микроэкономика. – 2010. – №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sdvinil.ru>.
4. Куценко Е.С. Кластеры в экономике: основы кластерной политики государства. Подкомитет ТПП РФ по развитию субконтрактации и кластерных технологий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.promcluster.ru>.
5. Портер М. Конкуренция. – М. ; СПб. ; Киев, 2006.
6. Трофимова О.М. К вопросу о формировании инновационных кластеров в региональной экономике // Научный вестник УАГС. – 2010. Вып. №2 (11) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnik.uara.ru/authors/76>.

К ВОПРОСАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ СФЕРЫ БЛАГОУСТРОЙСТВА ГОРОДА БАРНАУЛА

Городское хозяйство – одна из главных отраслей жизнеобеспечения города. Она напрямую связана с социальными вопросами и качеством жизни. А от того, как будет работать отрасль жизнеобеспечения, так и будет развиваться город, регион и страна в целом.

Приоритетными задачами дорожного хозяйства являются:

- строительство и реконструкция транспортных магистралей;
- увеличение объемов текущего и капитального ремонтов дорог;
- повышение безопасности дорожного движения;
- улучшение уличного освещения;
- оптимизация маршрутных схем движения пассажирским

транспортом:

- развитие автомобильных дорог в пригородной зоне;
- обеспечение санитарного и эстетического состояния городских территорий.

В настоящее время в Барнауле насчитывается 1247 объектов улично-дорожной сети, из них: 845 улиц, 179 переулков, 166 проездов, 14 площадок, 11 проспектов, 7 трактов, 3 шоссе, 22 прочих объекта (тупики, разъезды, набережные и т.д.). Не на все объекты подготовлена техническая документация [4].

В Реестре объектов муниципальной собственности числится только 358 муниципальных автомобильных дорог (проезжая часть) общей протяженностью 451 км и общей площадью 4199 тыс. кв. м. В 2007–2008 гг. проведена техническая инвентаризация и зарегистрировано право муниципальной собственности. Все данные объекты переданы комитету по дорожному комплексу, благоустройству и озеленению на баланс для ведения бухгалтерского учета и осуществления функций балансодержателя.

Анализ объемов финансирования сферы благоустройства в Барнауле за последние годы показывает, что средств, выделяемых на благоустройство, явно недостаточно для поддержания требуемого уровня состояния городской среды. Эта тенденция общероссийская. Так, «по установленным нормативам потребность на ремонт и содержание автодорог федерального значения составляет около 200 млрд руб., а для региональных и муниципальных – 650 млрд

руб.» [6]. Но, как озвучил Д. Медведев, «на эти цели в бюджете предусмотрены совсем другие средства, дефицит довольно приличный» [6].

Таблица 1

**Благоустройство и озеленение территории в Барнауле
в 2004–2006 гг. [1]**

Наименование показателей	2004	2005	2006
Площадь зеленых насаждений, га	10120	10120	10120
Степень озеленения на 1 жителя, га	1692	1692	1692
Замена и установка светильников, ед.	7,02	8,84	26,48
Финансирование мероприятий по озеленению, млн руб.	13,3	15,9	202
Финансирование мероприятий по освещению, млн руб.	15,6	18,9	22,9

Финансирование сферы благоустройства в Барнауле производится несколькими структурами: администрациями районов города, комитетом по дорожному комплексу, благоустройству и озеленению, комитетом по транспорту, организации дорожного движения и связи, комитетом жилищно-коммунального хозяйства, которые выступают заказчиками работ. Данные организации либо на конкурсной основе заключают договоры на оказание услуг, либо напрямую финансируют автономные учреждения данной сферы путем утверждения муниципального задания и составления сметы. Учитывая, что расходы бюджета города на 2010 г. составляют 7,89 млрд руб., расходы на благоустроительные работы среди заказчиков – 13,5%, которые распределяются следующим образом:

- комитет по дорожному комплексу, благоустройству и озеленению – 69,6513 млн руб., т.е. 8,8% от расходов бюджета города;
- комитет по транспорту, организации дорожного движения и связи – 5,6627 млн руб., т.е. 0,7% от расходов бюджета;
- комитет жилищно-коммунального хозяйства – 14,985 млн руб., т.е 0,2% от расходов бюджета;
- администрации районов города – 301,796 млн руб., т.е 3,8% от расходов бюджета [2].

На наш взгляд, разрозненность получателей финансирования ухудшает плановость и контроль за выполнением благоустроительных работ. Необходимо создание единого органа – получателя денежных

средств на выполнение работ по благоустройству путем ликвидации выполнения данных функций в администрациях районов.

По состоянию на 01.07.2010 в Барнауле зарегистрировано 360 муниципальных учреждений. Доля автономных от общего числа муниципальных учреждений городского округа составила 3,88% при плановом показателе 3%. В сфере благоустройства создано шесть автономных учреждений: «Барнаул-Зеленстрой» и пять учреждений (в каждом районе города) для выполнения работ по благоустройству территории района.

Таблица 2

План работы по капитальному и текущему ремонту дорог города Барнаула на 2010 г. [5]

№ п/п	Наименование работ	Объем финансирования, тыс. руб.	Заказчик
1	Капитальный ремонт магистральных улиц города	50 928,0	Комитет по дорожному комплексу, благоустройству и озеленению
2	Текущий ремонт магистральных улиц города	5358,0	Комитет по дорожному комплексу, благоустройству и озеленению
3	Текущий ремонт дорог Центрального района	12246,0	Администрация района
4	Текущий ремонт дорог Октябрьского района	11097,0	Администрация района
5	Текущий ремонт дорог Железнодорожного района	11097,0	Администрация района
6	Текущий ремонт дорог Индустриального района	11480,0	Администрация района
7	Текущий ремонт дорог Ленинского района	10072,0	Администрация района

В сфере организации дорожного движения создано одно автономное учреждение «Светсервис». В свою очередь, автономные

учреждения в некоторых случаях заключают договоры подряда со сторонними организациями.

Объем финансирования на текущий ремонт дорог в каждом районе города приблизительно одинаков. Капитальный ремонт дорог является прерогативой профильного комитета в структуре администрации города, текущий ремонт делят между собой семь оставшихся подразделений. Учитывая географическое положение и количество проживающих, наибольшее финансирование выделено на ремонт дорожного покрытия в Центральном районе.

Согласно программе комплексного социально-экономического развития Барнаула на 2008–2017 гг. запланировано в период с 2008 по 2012 г. выделение денежных средств из городского бюджета на проведение работ в сфере благоустройства в размере с 757,9 по 1008,3 млн руб. соответственно. По каждому виду благоустроительных работ можно наблюдать запланированное увеличение объемов финансирования, кроме работ по текущему ремонту дорожного покрытия.

За счет части средств федерального бюджета в сфере благоустройства города финансируется только строительство и текущий ремонт дорог. Краевой бюджет участвует, помимо строительства и текущего ремонта, еще и в реконструкции дорог. Остальные виды работ выполняются в основном за счет средств бюджета. Работы по строительству зеленых уголков и устройству плиточного покрытия тротуаров в Барнауле вовсе не предусмотрены бюджетом и выполняются за счет средств внебюджетных источников, в том числе за счет средств частных организаций и жителей города. Финансирование в вышеуказанных объемах должно привести к 2012 г. к улучшению эстетического облика города, вводу в эксплуатацию 203 зеленых уголков, а также к увеличению объемов озеленения на 30% к уровню 2007 г., увеличению срока службы дорожного полотна на ремонтируемых дорогах до 10 лет, увеличению пропускной способности улично-дорожной сети города.

Особым источником финансирования сферы благоустройства являются федеральные целевые программы. Так, в рамках ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг. на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки было запланировано: в 2008 г. – 330,0 млн руб., 2009 г. – 300,0 млн руб., 2010 г. – 450,0 млн руб., 2011 г. – 650,0 млн руб., 2012 г. – 560 млн руб. [1].

Таблица 3

**Плановая структура финансирования основных
благоустроительных работ на 2008–2012 гг., млн руб. [1]**

№	Наименование работ	Объем финансирования, всего	2008	2009	2010	2011	2012
1	Строительство автомобильных дорог	2451	420	460	520	542	509
	Федеральный бюджет	1180	200	230	250	260	240
	Краевой бюджет	1200	220	230	250	260	240
	Городской бюджет	35			10	10	15
	Средства внебюджетных источников	36			10	12	14
2	Реконструкция автомобильных дорог	1318	160	160	324	329	345
	Федеральный бюджет	470			155	155	160
	Краевой бюджет	770	150	150	155	155	160
	Городской бюджет	60	10	10	11	15	20
3	Текущий ремонт	315	112	25	43	65	70
	Федеральный бюджет	200	110	10	20	30	30
	Краевой бюджет	90		10	20	30	30
	Городской бюджет	25	2	5	3	5	10
4	Озеленение городской территории	139,4	24,2	25,9	27,3	30,1	31,9
	Городской бюджет	139,4	24,2	25,9	27,3	30,1	31,9
5	Посадка деревьев, кустарников и газонов	43,4	6,5	7,5	8,3	10	11,1
	Городской бюджет	39,4	6	6,9	7,5	9	10
	Средства внебюджетного фонда	4	0,5	0,6	0,8	1	1,1
6	Строительство зеленых уголков	15	2,7	2,9	3	3,1	3,3
	Средства внебюджетных источников	15	2,7	2,9	3	3,1	3,3
7	Устройство плиточного покрытия тротуаров	174	32,5	33,5	34	36	38
	Средства внебюджетных источников	174	32,5	33,5	34	36	38

В соответствии с проектом «Единой России» «Новые дороги городов России» в Барнауле будет завершен ремонт 139 городских улиц городского и районного значения, проездов к учреждениям здравоохранения и образования, что составляет 82% от плана проекта [3].

Среди муниципальных целевых программ можно выделить программу «Благоустройство Барнаула в 2007–2009 гг.» с объемом финансирования в 2008 г. 1939,3 млн руб., в 2009 г. – 1986,0 млн руб. [1].

Размер денежных средств из федерального бюджета на сферу благоустройства, на наш взгляд, будет планомерно увеличиваться. Об этом неоднократно заявляет Президент РФ Д. Медведев: «Наша страна – самая большая в мире, и нам дороги нужны. У нас они плохого качества и, мягко говоря, далеко не во всех тех местах, куда они должны идти» [6]. «Необходимо более полно, более четко определить то, кому конкретно следует заниматься вопросами благоустройства, что необходимо для этого сделать, каковы в этом случае должны быть полномочия органов местного самоуправления» [7].

Министр регионального развития России В. Басаргин обозначил, что «серьезную озабоченность вызывает состояние улично-дорожной сети населенных пунктов. В ненадлежащем сегодня состоянии 44% протяженности дорог местного значения. Износ улично-дорожной сети в регионах России достиг 54,8%, при этом асфальтобетоном, щебнем или гравием покрыто лишь 140 из 238 тыс. км улиц и проездов в городах и поселках. Сейчас по примеру Федерального дорожного фонда инициируется создание региональных фондов, считаем, что соответствующими нормативными документами на них должны быть зафиксированы средства на ремонт и строительство дорог в муниципалитетах. В качестве временной меры на 2011 г. предлагаем поддержать инициативу выделения на решение этого вопроса для наших муниципальных образований до 15 млрд руб.» [8].

В настоящее время на федеральном уровне активно обсуждается вопрос создания дорожных фондов на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Источником Федерального дорожного фонда должен стать федеральный бюджет. В дорожных фондах субъектов Российской Федерации ими должны стать два источника: существующие акцизы и налог на прибыль организаций.

Сейчас по примеру Федерального дорожного фонда инициируется создание региональных фондов, считаем, что соответствующими нормативными документами на них должны быть зафиксированы средства на ремонт и строительство дорог в муниципалитетах.

Особого внимания заслуживает вопрос определения платы за проезд по автомобильным дорогам.

Автомобильные дороги являются наиболее капиталоемким элементом транспортной инфраструктуры государства. В европейских странах расходы на их содержание и реконструкцию, «по данным Всемирного банка за 2008 г., колеблются от 0,8 до 2% от валового внутреннего продукта» [9]. В России аналогичные расходы составляют «около 2% от ВВП, но являются недостаточными из-за несоответствия дорожной сети размеру ВВП. Темпы развития сети автомобильных дорог в России не соответствуют ни темпам автомобилизации населения (парк автомобилей растет на 4–5% ежегодно), ни объемам грузоперевозок (за период с 1990 по 2009 г. абсолютный рост грузопотоков вырос в 18 раз» [9]. Сложившуюся ситуацию возможно изменить за счет создания новой системы финансирования и управления дорожной отраслью. Необходимо привлекать частные инвестиции в рамках государственно-частного партнерства и частичного переложения бремени содержания автомобильных дорог на пользователей. С одной стороны, такой подход высвобождает государственные ресурсы для развития и модернизации дорожной сети, с другой стороны, представляет собой механизм рефинансирования частных инвестиций.

Финансирование дорожных проектов, как правило, проводится в следующих формах:

- выделение земельных участков для строительства дорог;
- прямые инвестиции;
- предоставление необходимых товаров и услуг, включая интеллектуальные права на результаты проектных работ;
- создание благоприятных условий для денежных расчетов, в том числе предоставление кредитов на строительство дорог.

Целью финансирования благоустроительных работ является прежде всего получение выгоды. Для государства – это создание общественного блага, рост благосостояния населения, стимулирование занятости и производства ВВП. Целью частных инвесторов является рефинансирование инвестиций в созданный объект инфраструктуры за счет взимаемых платежей.

Введение платности на автомобильных дорогах обеспечивает ряд преимуществ:

- создание нового источника финансирования дорожной отрасли;
- стабильное финансирование отрасли в связи с тем, что доходы от пользования дорогами стабильны и регулярны в сравнении с бюджетными субсидиями;
- концентрация доходов в регионах с наиболее неразвитой дорожной сетью с целью ее реконструкции путем изменения ставок за пользование дорогами;
- стимулирование частного бизнеса к участию в развитии транспортной инфраструктуры;
- совершенствование финансовой системы, в том числе получение и выдача долгосрочных кредитов.

Классическая теория определения стоимости пользования объектами транспортной инфраструктуры основывается по следующему принципу: пользователи должны оплачивать стоимость создания и реконструкции таких объектов в зависимости от типа транспортного средства и мощности двигателя. Предполагается, что за счет акцизов на ГСМ, сборов за мощность двигателей и взимания транспортного налога достигается социальная справедливость в распределении финансирования строительства автомобильных дорог.

Однако, принимая во внимание рост интенсивности дорожного движения, помимо затрат на реконструкцию и содержание существующих дорог, необходимы средства на строительство новых высокоскоростных магистралей, которые могут разгрузить дороги в населенных пунктах. Очевидно, в сложившейся ситуации финансирование таких программ путем только взимания сборов и налогов недостаточно. Необходимо внедрять софинансирование государства и частных организаций, которые впоследствии эксплуатируют и обслуживают дорогу путем взимания платы с пользователей за проезд.

Определение справедливой платы является актуальной проблемой. С экономической точки зрения основой платы за пользование дорогой является стоимость ресурсов, израсходованных на обслуживание. Когда цены рождают затраты, ресурсы будут эффективно распределены между дорожными поездками: между одним видом дороги и другим, разными видами транспорта, разными маршрутами.

Размер дорожной платы представляет собой компенсацию затрат времени всех участников движения, вызванных участием в движении одного автовладельца, которое приводит к увеличению количества дорожных заторов и росту издержек всех участников движения. Оптимальная плата включает в себя плату за дорожные заторы и компенсацию расходов на текущий ремонт и обслуживание дороги. За счет платы покрываются инвестиционные затраты на строительство дороги. В общем случае размер платы по платной дороге зависит от инженерной пропускной способности дороги и интенсивности движения, которая изменяется в течение суток. Размер платы определяется индивидуально для каждой дороги.

Еще одним подходом в определении платы является применение принципа рыночной экономики к сфере оборота другого товара – услуг проезда. При применении этого подхода осуществляется реконструкция и содержание дорог, а также развитие альтернативных видов транспорта, привлекающих пользователей возможностью относительно дешевого и быстрого проезда по той же дороге, что значительно повышает ее социальную полезность. Подход ориентирован на маятниковый трафик пригородных дорог и применяется в условиях дефицита ресурсов, когда государство не в состоянии обеспечить быстрое развитие дорожной сети. В данном случае средства от эксплуатации платной дороги направляются:

- на ее содержание, что высвобождает государственные ресурсы для строительства новых дорог;
- рефинансирование затрат на реконструкцию, которые, как правило, значительно ниже затрат на строительство новой дороги;
- развитие общественного транспорта.

Вышеуказанные подходы представляют большой интерес для России в целом и для регионов в отдельности, поскольку позволяют существенно сократить издержки развития дорожного хозяйства и увеличить темпы строительства. В Барнауле необходимо разработать нормативно-правовую базу в целях реализации подхода к платности дорог.

Библиографический список

1. Об утверждении Программы комплексного социально-экономического развития города Барнаула на 2008–2017 годы : Решение Барнаульской городской Думы от 01.02.2008 №696 [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант плюс».

2. О бюджете города на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов : Решение Барнаульской городской Думы от 27.11.2009 №201 [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант плюс».

3. Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития города Барнаула до 2020 года : Решение Барнаульской городской Думы от 10.06.2010 №305 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www2.barnaul.org>.

4. Концепция социально-экономического развития города Барнаула до 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www2.barnaul.org>.

5. Об утверждении Плана работ по благоустройству города Барнаула в 2010 году : Постановление администрации города от 04.02.2010 №364 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www2.barnaul.org>.

6. Медведев Д. Выступление на совещании по вопросам бюджетной политики 16 июня 2010 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.

7. Медведев Д. Выступление на заседании Совета по развитию местного самоуправления 5 октября 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.

8. Басаргин В. Выступление на заседании Совета по развитию местного самоуправления 5 октября 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.

9. Шебунин Е.И., Сопряков В.В. К вопросу об определении платы за проезд по автомобильным дорогам // Имущественные отношения РФ. – 2010. – №7.

К.А. Кузнецова

ПРОБЛЕМЫ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Президент России Д. Медведев считает, что главной проблемой страны в 2010 г. будет безработица. Об этом он сообщил во время рабочей встречи с министром здравоохранения и социально-го развития страны Т. Голиковой. «Несмотря на то, что наблюдается спад экономического кризиса и проходит общий экономический подъем, кризис так устроен, что даже при этом экономическом подъеме безработица может увеличиваться», – пояснил глава государства [18]. В связи с этим он поставил задачу перед министерством глубже и детальнее работать с регионами, которые не должны ослаблять внимания к рынку труда и к выполнению программ по созданию новых рабочих мест.

Безработица – это социально-экономическое явление, с которым сталкивается любое государство и общество. Безработица обусловлена жесткими условиями рынка труда и по сути своей является процессом естественным. Повышение же уровня безработицы – это уже государственная проблема, связанная с несовершенством механизмов регулирования и саморегулирования экономической системы. Высокий уровень безработицы со своими последствиями стоит в одном ряду с бедностью и социальной нестабильностью, как самые острые проблемы глобального и национального масштабов [9].

Безработица, как и вся экономика в целом, носит циклический характер. Соответственно, до тех пор, пока не будет придумано идеальное средство для предотвращения экономического кризиса, мы постоянно будем сталкиваться с проблемой безработицы. И если экономика свой кризис переживает за 1,5–2 года, то социальная проблема безработицы ощущается на протяжении 3–5 лет. И стоит она куда более остро, ведь речь идет о живых людях, которых кривая циклическости экономики выкидывает из привычного русла, оставляя некоторых без средств существования.

В нынешнее время, когда волна мирового экономического кризиса, захлестнув всю мировую экономику, понемногу начинает отступать, проблема безработицы обостряется еще сильнее. Однако эксперты Института современного развития (ИНСОП)¹ считают, что в стране сегодня наблюдается скорее не безработица, а незанятость. Рабочие места есть, но уволенные в начале кризиса люди не могут их занять из-за отсутствия соответствующего образования. Нужна система переподготовки. Также экспертами предлагается ввести образовательные сертификаты и гранты, образовательные займы с длительным сроком погашения.

Но, несмотря на мнение экспертов ИНСОП, количество рабочих мест в России уменьшается с начала года, а тема безработицы не волнует лишь треть населения страны. Глава Минздравсоцразвития РФ утверждает, что негативная статистика в январе и феврале – сезонное явление, но ситуация с безработицей в стране не такая безмятежная, как хотелось бы властям.

Проблемы на российском рынке труда начались в 2009 г. из-за резкого спада промышленного производства в конце 2008 г.

¹ Эта организация считается «мозговым центром» при Президенте России. В попечительском совете ИНСОП председательствует сам глава государства.

Отечественные предприятия провели в конце 2008 – начале 2009 г. массовые сокращения штата. Часть работников просто отправили в неоплачиваемый отпуск, либо урезали зарплаты.

В результате, в первом квартале 2009 г. безработица в стране росла настолько стремительно, что в апреле Росстат отказался от публикации ежемесячных данных об этом показателе.

Тема безработицы к весне не сходила со страниц газет, а в правительстве обещали карать губернаторов, которые не смогут удержать под контролем показатели в своих регионах. Безработные перекрывали трассы и собирались на митинги. Неудивительно, что решение Росстата отменить публикацию статистики по безработице вызвало ожесточенные споры. Одни эксперты указывали на безусловную необходимость публикации таких данных, другие подвергли методику Росстата критике. Напомним, что в современной России учет занятого населения ведется двумя *методами*:

- по данным Минздравсоцразвития РФ, на основании обращений безработных в службу занятости. Поскольку у значительной части населения отсутствует стимул к регистрации своего статуса как безработного, сводные данные являются некорректными. Такие данные публикуются в статистических сборниках справочно;
- по данным обследования населения по проблемам занятости. Ранее такое обследование проводилось раз в квартал, а начиная с сентября 2009 г. оно переведено на ежемесячную основу. Объем выборки для обследований определен в размере 0,06% численности населения в возрасте 15–72 лет на квартал и 0,24% – на год. В качестве основы выборки используются материалы переписи населения. Годовой объем выборочного массива по России в целом составляет около 260 тыс. человек в возрасте 15–72 лет (приблизительно 120 тыс. домохозяйств), что соответствует 0,24% численности населения данного возраста. Ежеквартально в целом по России обследуются около 65 тыс. лиц в возрасте 15–72 лет (около 30 тыс. домохозяйств), или 0,06% от численности населения данного возраста. Данные, получаемые в результате такого обследования, публикуются Росстатом.

Как бы то ни было, уже в мае 2009 г. ведомство возобновило ежемесячные доклады, опубликовав рекордно высокие данные за

апрель, когда число безработных в России достигло 10,2% от экономически активного населения страны. Однако вскоре власти признали, что ситуация начала стабилизироваться.

Но полгода спустя безработица вновь начала расти. Сообщения об изменении ситуации на рынке труда в худшую сторону начали появляться с начала 2010 г. По данным Росстата, число безработных выросло в январе 2010 г. до 9,2% экономически активного населения с 8,2% на конец декабря 2009 г., значительно превысив прогноз Правительства РФ в 8,4% [11].

Безработица в России в марте 2010 г. составила 6,4 млн человек. Такие данные приводит Федеральная служба государственной статистики РФ. Таким образом, по сравнению с предыдущим месяцем уровень безработицы не изменился, составив 8,6% экономически активного населения.

В государственных учреждениях службы занятости населения в качестве безработных были зарегистрированы 2,2 млн человек, в том числе 1,9 млн человек получали пособие по безработице. В I квартале 2010 г. забастовки не зарегистрированы, в отличие от 2009 г., когда была зафиксирована одна забастовка.

Численность экономически активного населения в России в марте 2010 г. составила, по предварительным итогам обследования населения по проблемам занятости, 74,6 млн человек, или более 52% от общей численности населения страны (рис. 1).

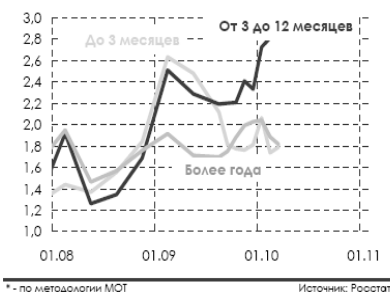
На протяжении кризиса, начиная с октября 2009 г., уровень безработицы в России вырос с 5,6 до 8,6%. За этот период общая численность уволенных достигла 950 тыс. человек. Цифра, конечно, существенная, но в целом этот показатель не намного выше, чем в странах Евросоюза и ниже чем у всех стран СНГ. Но статистика отражает лишь верхушку проблемы.

Численность экономически активного населения в апреле 2010 г. составила, по итогам обследования населения по проблемам занятости, 75,0 млн человек, или около 53% от общей численности населения страны, в их числе 68,9 млн человек, или 91,8% экономически активного населения, были заняты в экономике и 6,1 млн человек (8,2%) не имели занятия, но активно его искали (в соответствии с методологией Международной организации труда они классифицируются как безработные). В государственных учреждениях службы занятости населения зарегистрировано в качестве безработных 2,2 млн человек.

РЫНОК ТРУДА

- Число официально зарегистрированных безработных в марте 2010 г. уменьшилось на 61 тыс. человек. Мартовское снижение числа безработных по методологии МОТ на 18 тыс. чел. (или на 0,3%) находится в рамках статистической погрешности. С учетом сезонного фактора оно может даже соответствовать некоторому росту безработицы.
- В соответствии с методологией МОТ по сравнению с 2009 годом заметно выросло число ищущих работу от 3 до 12 месяцев. Число ищущих работу более года остается стабильным. Заметно сократилось число безработных, которые ищут новое место работы менее 3 месяцев.

Число безработных по срокам поиска работы*, млн.чел.



Доля безработных в экономически активном населении по методологии МОТ и отчетам Роструда и организаций, %



Рис. 1. Динамика, отражающая состояние рынка труда, март 2010 г.

Прием и увольнение работников. В апреле численность выбывших работников организаций превысила численность принятых работников на 43,5 тыс. человек (в марте 2010 г. – на 20,6 тыс. чел.), что в значительной степени связано с увольнением работников, принятых на время отопительного сезона. В январе-апреле 2010 г., по сравнению с аналогичным периодом 2009 г., прием работников увеличился на 34,0%, увольнение работников сократи-

лось на 10,6%. По сведениям обследованных организаций, было принято на работу 3,0% списочной численности работников, выбыло по различным причинам 3,2% списочной численности работников (в марте 2010 г. соответственно 2,7 и 2,8%) (рис. 2). В общей численности принятых работников доля приема на дополнительно введенные рабочие места составила 12,0%, в том числе в организациях: обрабатывающих производств – 19,8%, финансовой деятельности – 14,6%. Существенно ниже этот показатель в организациях транспорта и связи – 6,2%, оптовой и розничной торговли – 5,8%.

В апреле 2010 г. в организациях обследованных видов экономической деятельности 167,8 тыс. человек выполняли работы временного характера и общественные работы в связи с финансированием мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, в том числе 141,3 тыс. человек работали на условиях внутреннего совместительства (0,9% списочной численности работников). Из числа людей, выполнявших работы временного характера и общественные работы на условиях внутреннего совместительства, 82,8% приходилось на организации обрабатывающих производств.

По сведениям обследованных организаций, на конец апреля 2010 г. численность работников, которых требуется принять на вакантные рабочие места, составила 1,6% от списочной численности работников. По видам экономической деятельности этот показатель колеблется от 1,0% в организациях обрабатывающих производств до 2,4% в организациях оптовой и розничной торговли, транспорта и связи, финансовой деятельности.

В общей численности выбывших работников 62,1% составляют уволившиеся по собственному желанию (что на 3,1 п.п. меньше, чем в марте 2010 г.), 7,4% – по соглашению сторон (на 0,2 п.п. меньше), 3,7% – в связи с сокращением численности (на 0,9 п.п. меньше).

Наиболее высокий удельный вес уволенных по собственному желанию среди выбывших работников в апреле 2010 г. отмечается в организациях оптовой и розничной торговли (87,5%). Самая высокая доля уволенных по взаимному согласию работодателей и работников – в организациях по производству и распределению электроэнергии, газа и воды (13,2%), по добыче полезных ископаемых (12,6%).

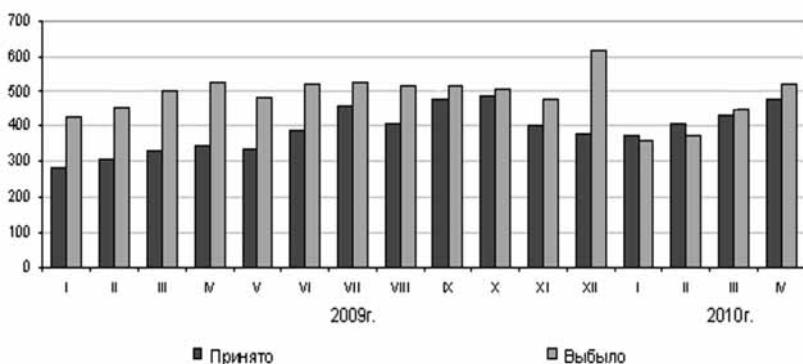


Рис. 2. Российская Федерация. Динамика приема и выбытия работников, апрель 2010 г., тыс. чел.

Доля работников, выбывших в связи с сокращением численности, колеблется от 1,1% в организациях оптовой и розничной торговли до 6,0% в организациях транспорта и связи. Из числа работников, выбывших в связи с массовым увольнением, 51,1% приходится на организации транспорта и связи, 26,3% – обрабатывающих производств.

Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, состоящих на учете в государственных учреждениях службы занятости населения. К концу апреля 2010 г. в государственных учреждениях службы занятости населения состояло на учете 2,4 млн не занятых трудовой деятельностью граждан, из них 2,2 млн человек имели статус безработного, в том числе 1,9 млн человек получали пособие по безработице. В апреле 2010 г. получили статус безработного 353,6 тыс. человек. Размеры трудоустройства безработных были на 27,4 тыс. человек, или на 14,5%, больше, чем в апреле 2009 г. и составили 216,1 тыс. человек. В апреле 2010 г. нагрузка не занятого трудовой деятельностью населения, зарегистрированного в государственных учреждениях службы занятости населения, на 100 заявленных вакансий составила 203,0 человек (рис. 3).

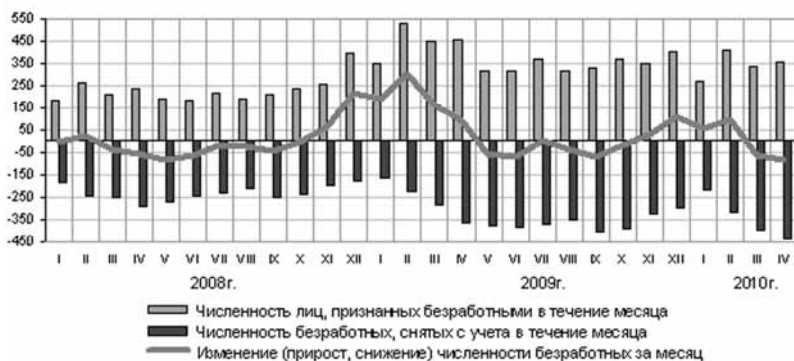


Рис. 3. Российская Федерация. Динамика движения численности безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, апрель 2010 г., тыс. чел.

Летом 2010 г., по опубликованным данным, представленным на официальном сайте Минздравсоцразвития РФ, была сообщена радужная новость: «Первый раз за кризисный период регистрируемая безработица стала ниже 2,2 млн и составила 1 977 077 чел.» (по состоянию на 2 июня 2010 г. – 2 010 814 чел.) [10]. Министерство прокомментировало, что в период со 2 по 9 июня 2010 г. численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, снизилась на 1,68%, или 33 737 человек. «Для сравнения в аналогичный период 2009 г. снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, составляло 0,5%». За неделю численность безработных граждан снизилась в 81 регионе России. Наиболее существенное снижение было отмечено в Чукотском автономном округе, Магаданской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Камчатском крае.

Рост численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, зафиксирован в республиках Карачаево-Черкесская и Тыва.

Если сравнивать показатели официальной статистики в Алтайском крае по уровню занятости и безработице населения, то в целом они отражают картину по стране. Всплески и спады на региональном уровне приходятся на те же месяцы, что и по России.

В Алтайском крае на начало 2010 г., самый низкий уровень безработицы зарегистрирован в Барнауле (1,5% к трудоспособному

населению) – такие данные со ссылкой на Алтайкрайстат приводит пресс-центр администрации города.

Близко к столичному показателю находятся Камень-на-Оби и ЗАТО Сибирский – по 1,7%. В целом по краю этот показатель составляет 3,6%, по городам края – 2,3%. Значительно хуже ситуация с безработицей, как отметила краевая статистика, в Бийске – 2,6%, Алейске – 3,5%, Заринске – 4,2%, Новоалтайске – 4,3%, Славгороде – 5,6%, Яровом – 6,3%.

Напряженность на рынке труда в Барнауле составляла 4,6¹, в Камне-на-Оби – 4,5, в ЗАТО Сибирский – 4,1. В крае этот показатель равен – 19,1, в целом по алтайским городам – 8,5. На этом фоне выделяются со своими показателями: Алейск – 15,3, Бийск – 29,2, Новоалтайск – 32,5, Яровое – 83,6, Славгород – 216.

Число незанятых жителей Алтайского края, ищущих работу, по сравнению с началом 2009 г., составило 125,3%, в том числе горожан – 134,5%.

Ситуация в Барнауле более благополучна – 118,5%. Этот показатель составляет: в Яровом – 126,3%, в Рубцовске – 130%, Бийске – 132,3%, в Камне-на-Оби он увеличился, по сравнению с прошлым годом, в 1,5 раза, в Белокурихе – в 1,6 раза, в Алейске – в 1,7 раза, в ЗАТО Сибирский – в 1,8 раза, в Новоалтайске – в 2,1 раза.

В то же время уровень безработицы составил: в Новичихинском районе – 8%, в Троицком – 8,2%, Косихинском – 8,6%, Бурлинском – 9,3%. Напряженность на рынке труда доходит: в Табунском районе – до 348, в Солтонском – до 381, в Баевском районе – до 560, в Мамонтовском – до 609, в Кулундинском – до 824, в Родинском – до 911, в Косихинском – до 953.

Ситуация на регистрируемом рынке труда Алтайского края в январе-апреле 2010 г. [14]. В этот период в органы службы занятости населения за содействием в поиске подходящей работы обратилось 44 тыс. человек. В основном это жители сельской местности – 28,6 тыс. человек, городские граждане имеют больше возможности для самостоятельного поиска работы.

За четыре месяца в службу занятости поступило 34,2 тыс. вакансий, в том числе в апреле – 14005 вакансий (в апреле 2009 г. – 12354 вакансии). Признано безработными 31,5 тыс. человек, что на 26,9% меньше аналогичного периода 2009 г.

¹ Рассчитывается на конец отчетного периода как отношение количества человек на одну имеющуюся вакансию.

Численность официально зарегистрированных безработных по состоянию на конец апреля текущего года составила 54336 человек, что на 4915 человек меньше, чем на соответствующую дату 2009 г., и на 2144 человек меньше, чем на начало 2010 г. С начала года наблюдается снижение численности зарегистрированных безработных граждан на 3,8%. Уровень безработицы к концу апреля составил 3,5% к численности трудоспособного населения (в январе-марте 2010 г. – 3,6%) (рис. 4).



Рис. 4. Алтайский край. Динамика численности безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, 2009–2010 гг., тыс. чел.

По словам вице-губернатора Алтайского края, начальника Главного управления экономики и инвестиций М.П. Щетинина, по итогам I квартала 2010 г. по 11 из 13 видов экономической деятельности предприятий региона вышли на докризисный уровень 2008 г.

В регионе реализуются две крупные целевые программы, направленные на содействие занятости населения: «Содействие занятости населения Алтайского края» на 2010–2012 годы» и «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края», утвержденные губернатором края. В рамках реализации краевых целевых программ создано 2,3 тыс. временных рабочих мест для безработных граждан; в рамках общественных работ трудоустроено 9,3 тыс. работников, находящихся под угрозой

увольнения; на профессиональное обучение направлено 2,1 тыс. человек; к опережающему обучению приступили более 440 работников, находящихся под угрозой увольнения; 452 человека получили финансовую поддержку на организацию собственного дела и создали 277 дополнительных рабочих мест.

Пресс-служба Управления по труду и занятости Алтайского края также сообщает о снижении безработицы в крае: по состоянию на 1 июня численность безработных граждан, зарегистрированных в службе занятости населения края, снизилась с начала 2010 г. на 5280 человек и составила 51138 человек.

В прошедшем месяце увеличилась численность безработных только в Первомайском районе – на 9 человек. В остальных территориях фиксируется снижение, самое значительное (более 20%) – в Заринском, Каменском, Новичихинском, Романовском, Угловском районах и городах Алейске, Заринске и Рубцовске.

Уровень регистрируемой безработицы к трудоспособному населению по сравнению с началом месяца снизился с 3,5 до 3,2%. Увеличилось число вакансий, поступивших в службу занятости, в мае поступило 17,5 тыс. вакансий, из них на постоянные рабочие места – более 55%.

По состоянию на 1 июня в базе данных службы занятости зарегистрировано 11,6 тыс. вакансий.

Странные вещи происходят на рынке труда. С одной стороны, рекрутинговые агентства и Росстат в один голос рапортуют о якобы возросшем числе вакансий. По их словам, сектор финансовых услуг активно набирает сотрудников, восстанавливая докризисную численность персонала, и предлагает им почти прежние зарплаты. Да и другие сферы бизнеса вроде бы тоже начинают набирать персонал. Между тем, по отзывам людей, активно ищущих работу, картина выглядит совсем иначе. Вакансий мало, половина из них – временные, зарплаты – низкие, на поиски работы уходит в 2–3 раза больше времени, чем раньше. Кому верить?

Скрытая безработица приобрела в России массовый характер.

Скрытые безработные – формально занятые, но фактически безработные лица. В результате спада производства их рабочая сила используется не полностью, но их не увольняют [9].

Как считает заведующий кафедрой труда и социальной политики Российской академии государственной службы Н. Волгин, скрытая безработица приобрела в России массовый характер. По

некоторым данным, за порогом оказалось более 7 млн граждан страны. Но и это еще не все. Эксперты предполагали, что к середине 2010 г. скрытая безработица может вырасти вдвое.

«Проблема так называемой скрытой безработицы, – говорит Н. Волгин, – обострилась с начала года и уже приобрела массовый характер. По моим прикидкам, она сегодня – не ниже (как в абсолютных, так и в относительных единицах), чем общая безработица, которая, как известно, на данный момент составляет около 7 млн чел». «Скрытая безработица очень привлекательна для работодателей, многие из которых убеждены, что будут чувствовать себя абсолютно спокойно, если не уволят одного работника, а отправят двух в отпуск с частичным содержанием. Экономический эффект – тот же, а претензий со стороны региональных властей – никаких» [17].

При этом эксперт отметил, что к категории скрытых безработных он относит не только находящихся в частично оплачиваемых отпусках, но и специалистов высокой квалификации, вынужденных заниматься неквалифицированным трудом. Такой подход представляется вполне правомерным, ибо если нет работы по специальности для квалифицированных кадров, то можно считать, что ее нет вообще. Уборка улиц для них – не работа.

К концу первого полугодия 2010 г., по некоторым оценкам, скрытая безработица могла вырасти до 14 млн человек. Если бы это произошло, картина получилась бы вполне безрадостной. Впрочем, она представляется таковой и сейчас. Увереннее себя чувствуют сейчас только те, кто находится на госслужбе, но попасть туда с некоторых пор гораздо сложнее, чем в коммерческую структуру. Достаточно стабильное положение также у бюджетников. В их среде принято жаловаться на низкие зарплаты, но со всеми выслугами и надбавками они зачастую выше тех, что предлагаются сейчас в коммерческом секторе. Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) подсчитала, что с начала экономического кризиса были уволены около 2 млн россиян. По словам председателя ФНПР М. Шмакова, этот показатель вдвое превышает данные мониторинга Минздравсоцразвития РФ, в соответствии с которыми с начала кризиса было уволено около 1 млн человек. Таким образом, получается, что официальные данные носят скорее убаюкивающий, чем информативный характер [16].

Лидер ФНПР отметил, что уровень общей безработицы в России, рассчитываемый по методике Международной организа-

ции труда, превышает показатели 1994 г., когда в стране отмечался значительно больший спад производства. Следовательно, высвобождение рабочей силы происходит более активно, чем в 90-е гг., уверен он. По оценке М. Шмакова, тенденция роста безработицы сохранится и в перспективе: «Сокращение спроса на труд в Российской Федерации продолжается, поскольку факторы, способствующие снижению безработицы, пока не действуют» [16].

Если рассматривать безработицу в России в разрезе экономического кризиса, то стоит выделить ряд негативных аспектов.

Во-первых, кризис не только увеличил уровень безработицы, но и понизил качество занятости. Предприятия с целью экономии средств снижают уровень заработной платы, при этом люди, ощущая боязнь вообще потерять работу, идут на уступки. Так, по данным Международной организации труда, в докризисное время из 2,8 млрд занятых людей в мире около 1,5 млрд были люди, находящиеся на уровне бедности, проживающие на 2 дол. США в день. За период кризиса цифра бедно живущего населения возросла на 300 млн человек. И если тенденция снижения качества занятости продолжится, выбраться из кризиса государству будет сложнее, так как многие работоспособные граждане выберут для себя не работу на предприятии с невысокой заработной платой, а пребывание дома на пособие по безработице или на альтернативных заработках. Тем самым будет затягиваться процесс восстановления экономики, которому потребуются квалифицированные кадры.

Во-вторых, безработица 2010 г. в России носит не столько циклический, сколько системный характер. Ведь цифра в почти 2 млн незанятого населения (данные Росстата) не отражают всю глубину проблемы в России. По данным экспертов, в России насчитывается 26 млн человек, которые нигде не работают и при этом не считаются безработными. Они просто находятся за пределами рынка труда. Эти люди, живущие в основном в малых городах и селах, существуют за счет приусадебных участков и огородов, пенсий своих родителей, детских пособий и случайных заработков. И данная проблема влечет за собой в большей степени социальные последствия, нежели экономические.

В-третьих, вряд ли следует ожидать, что безработица 2010 г. в России пойдет на спад. По неофициальным данным, нашу страну ожидает еще, по крайней мере, полмиллиона увольнений. И рассчитывать на дефицит рабочих мест не приходится. Даже по самым

благоприятным сценариям роста глобального ВВП и прироста рабочих мест, глобальный рынок труда восстановится не раньше, чем через три года.

Но безработица 2010 г. – это не вторая волна экономического кризиса, как уверяют эксперты. Повышение уровня безработицы в данном случае является этапом выхода из кризиса. Этапом, когда при снижении издержек предприятиями (ради выхода на рациональный уровень своего производства) и повышении производительности труда будет высвобождаться рабочая сила. Поэтому безработица – это проблема, которая всецело лежит на плечах общества. Нас могут ожидать такие негативные ее последствия, как обострение криминогенной обстановки, усиление социальной напряженности, рост количества физических и душевных заболеваний, расслоение общества, снижение трудовой активности. При этом снизится уровень жизни, а работники могут потерять свою квалификацию. Более всего безработица ударит по российской молодежи, уже сейчас около трети молодых людей не могут найти работу. Данная проблема в России стоит очень остро и требует системных изменений, так как у нас практически не налажен механизм адаптации молодёжи на рынке труда. У молодых людей слишком завышены ожидания. А работодатели совершенно не спешат брать на работу человека без опыта. Данная ситуация на фоне мирового кризиса с серьезным дефицитом рабочих мест и таких проблем нашей молодежи, как алкоголизм и наркомания, в России может иметь «эффект потерянного поколения». Естественно, все эти проблемы требуют решения. Причем правильные шаги нужны как со стороны государства и власти, так и со стороны общества в целом и каждого его члена в отдельности.

Политика государства по стимулированию роста занятости, увеличению числа рабочих мест должна быть выстроена с использованием таких рычагов, как:

- льготное налогообложение, льготное кредитование, компенсация в той или иной мере инвестиций на прирост новых рабочих мест или убытков от их сохранения и т.д.;
- стимулирование самозанятости населения;
- расширение форм, сфер и условий профессиональной подготовки и переподготовки работников;
- реализация целевых программ в данной сфере;

- активное применение в государственном и негосударственном секторах экономики гибких форм занятости.

В целях увеличения занятости населения совершенствуется нормативная база по содействию безработным в организации предпринимательской деятельности.

Поскольку единого способа борьбы с безработицей не существует, для ее решения приходится использовать различные методы и искать новые пути выхода.

Библиографический список

1. О занятости населения в Российской Федерации : Федеральный закон от 19.04.1991 г. №1032-1 [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

2. О предоставлении в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 г. №1011 [Электронный ресурс]. – СПС «Консультант Плюс».

3. Об утверждении краевой целевой программы «Дополнительные меры по содействию самозанятости безработных граждан, направленные на снижение напряженности на рынке труда Алтайского края в 2010 году» : Постановление Администрации Алтайского края от 31.03.2010 г. №128 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://depalt.alt.ru>.

4. Краевая целевая программа «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2010 году» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://depalt.alt.ru>.

5. Львов А. Безработица в России растет слишком быстро [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru>.

6. Малева Т.М. Государственная и корпоративная политика занятости. – М., 1999.

7. Рофе А.И. и др. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов для труда : учебное пособие / под ред. А.И. Рофе. – М., 2001.

8. Роцин С.Ю., Разумова Т.О. Экономика труда : учебное пособие. – М., 2000.

9. Энциклопедический словарь экономики и права. – М., 2007.

10. Официальный сайт Министерства здравоохранения и социального развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru>.

11. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

12. Официальный сайт Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.econom22.ru>.

13. Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altairregion22.ru>.

14. Официальный сайт Управления по труду и занятости населения в Алтайском крае [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ak.gks.ru/bgd/R1101ND/IssWWW.exe/Stg/r1004/iii/2.htm>.

15. Информационно-аналитический портал. Алтайский край: события и комментарии экспертов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.doc22.ru/facts>

16. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://trudobzor.ru>.

17. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fintimes.km.ru/ekonomika-rossii/krizis/10533>.

18. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru>.

19. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Е.А. Маркелова

ПРОИЗВОДСТВО И ПОТРЕБЛЕНИЕ МОЛОЧНОЙ ПРОДУКЦИИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

В последние годы на уровне Правительства РФ большое внимание уделяется обеспечению продовольственной безопасности страны, которую создает аграрный сектор экономики. В связи с этим в настоящее время разрабатываются и реализуются меры по поддержке и развитию сельского хозяйства. Главной задачей этих мер является обеспечение пищевых отраслей промышленности сырьем для производства отечественных высококачественных и безопасных продуктов питания, удовлетворяющих потребностям жителей страны [1].

Алтайский край – это исторически сложившийся сельскохозяйственный регион, с развитым растениеводством и животноводством. Сельскохозяйственная продукция является основным источником сырья для пищевых предприятий. Не случайно выпуск продуктов питания занимает лидирующие положение в обрабатывающих производствах региона.

В настоящее время одним из приоритетных направлений в крае является государственная поддержка молочного животноводства, что позволит также развивать на его территории и промышленное производство молочной продукции.

Молочное промышленное производство относится к виду деятельности, которому принадлежит особая роль в решении задач по обеспечению жителей страны продовольствием, его продукция востребована всеми слоями населения, независимо от возраста, места проживания и материального положения. Важность молочной продукции определяется не только значительными объемами выпуска, реализации и потребления, но и ее социальной значимостью.

Молоко и молочные продукты занимают одно из ведущих мест в повседневном питании для большинства жителей России, независимо от экономико-географических и социальных различий, и рассматриваются как неотъемлемая часть здорового питания для людей всех возрастов. Молоко не зря называют пищей, приготовленной самой природой. Оно содержит белки, жиры, углеводы и минеральные вещества. Это самый важный источник потребления кальция и фосфора, так как такой концентрации этих элементов, как в молоке, нет ни в одном другом продукте. Кроме того, в молоке содержатся почти все водо- и жирорастворимые витамины [6].

Рассмотрим потребительский рынок молочной продукции в Алтайском крае. Потребительский рынок молока и молочных продуктов в регионе формируется за счет продукции, произведенной местными производителями и ввезенной из других субъектов РФ, а также импорта (табл. 1).

Анализ баланса ресурсов и использования молока и молочных продуктов за 2005–2009 гг. позволяет сделать следующие выводы:

- в основном рынок потребления молочных продуктов в крае формируется за счет алтайских производителей;
- из края вывозится не более 26% молока и молочной продукции из общего объема ресурсов, включая экспорт;
- на территорию региона ввозится около 1% потребляемых на Алтае молочных продуктов питания.

Производство молочной индустрии края в основном ориентировано на местный потребительский рынок и полностью удовлетворяет спрос на большую часть молочных продуктов. Алтайскими предприятиями производится около 2% отечественной молочной продукции, однако по отдельным ее видам регион вносит значимый вклад в отечественное молочное производство (табл. 2).

Таблица 1

**Баланс ресурсов и использования молока и молочных
продуктов (в пересчете на молоко установленной жирности)
в Алтайском крае, тыс. т**

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Ресурсы</i>					
Запасы на начало отчетного периода	37,8	42,8	45,7	53,7	51,5
Производство	1317,7	1333,5	1350,1	1375,1	1393,2
Ввоз, включая импорт	10,5	11,7	11,3	14,4	16,9
Итого	1366,0	1388,0	1407,1	1443,2	1461,6
<i>Использование</i>					
Производственное потребление	196,4	193,8	191,5	210,0	212,3
Вывоз, включая экспорт	295,4	320,8	339,1	359,0	383,5
Потери	1,0	0,9	1,0	1,1	1,2
Личное потребление	830,4	826,8	821,8	821,6	815,7
Запасы на конец отчетного года	42,8	45,7	53,7	51,5	48,9
Итого	1366,0	1388,0	1407,1	1443,2	1461,6

Таблица 2

**Вклад предприятий Алтайского края в производство
молочной продукции в России, %**

Наименование продукции	2005	2006	2007	2008
Сыры жирные, включая брынзу	11,8	12,9	13,3	15,2
Масло животное	4,2	4,1	4,2	4,4
Цельномолочная продукция в пересчете на молоко	1,7	1,7	1,5	1,6
из нее:				
цельное молоко	2,2	2,2	2,1	2,0
кисломолочная продукция	1,1	1,1	1,0	1,2
сливки и сливочные продукты	2,0	2,0	1,8	1,5
сметана и сметанные продукты	2,9	3,0	2,5	2,7
творог жирный	1,0	1,0	1,1	1,2
Нежирная молочная продукция в пересчете на обезжиренное молоко	0,3	0,2	0,1	0,1
Сухое молоко цельное, сухие сливки и сухие смеси для мороженого	14,0	12,9	9,7	7,3
Сухое обезжиренное молоко	0,5	0,5	2,7	2,6
Мороженое	2,7	3,0	3,2	2,8

Алтайский край занимает лидирующее положение в выпуске отечественных сыров (рис. 1). Предприятиями, работающими на его территории, в 2008 г. было изготовлено 65,3 тыс. т сыра, или 15,2% всех сыров отечественного производства. С 2005 по 2008 г. доля региона в производстве данного продукта питания выросла на 3,4 п.п.

По выпуску масла животного вклад Алтая значительно меньше. В 2008 г. на его территории было произведено 11,8 тыс. т масла, что соответствовало пятому месту в Российской Федерации. Доля региона в производстве данного продукта за исследуемый период выросла незначительно – прирост составил 0,2 п.п.

Рост удельного веса края в отечественном производстве сыра и масла животного в 2005–2008 гг. объясняется более быстрыми темпами развития молочной индустрии на Алтае по сравнению со среднероссийскими показателями.

В среднем по России рост производства молочной продукции с 2005 по 2008 г. не наблюдался, что подтверждается значением индекса физического объема, равным 100,1%. Однако по отдельным видам продукции фиксировалось увеличение выпуска. Так, рост производства по виду деятельности «производство сыра» был на уровне 12,9%, по виду деятельности «производство коровьего масла» – на 10,5%.

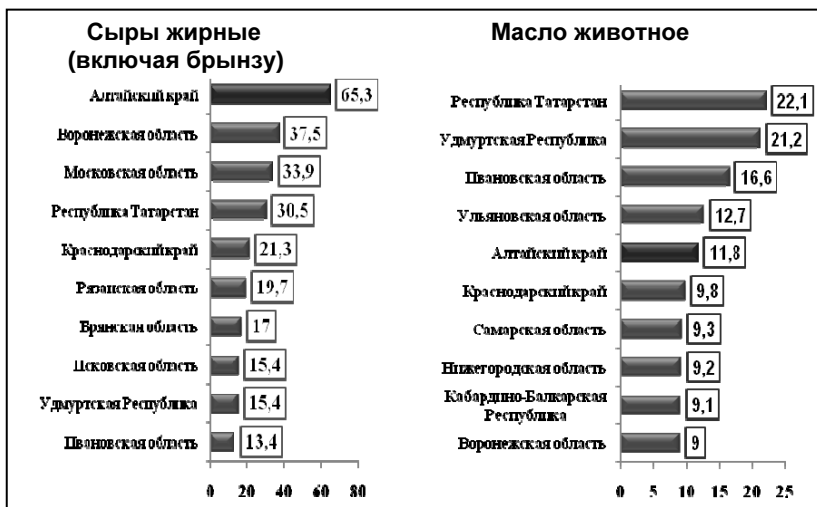


Рис. 1. Субъекты Российской Федерации, вошедшие в первую десятку по выпуску молочных продуктов питания в 2008 г., тыс. т

В этот же период молочная промышленность в Алтайском крае развивалась более динамично. С 2005 по 2008 г. индекс физического объема по виду деятельности «производство молочной продукции» в регионе составил 115,8%, что на 15,7 п.п. выше, чем в среднем по Российской Федерации. Такой рост стал возможен благодаря увеличению выпуска сыра на 45,4% и животного масла на 12,2%.

Формирование рынка потребления основных видов молочной продукции в крае также показывает динамика ввоза и вывоза товаров (табл. 3). В основном, за исключением молочных консервов и частично цельномолочной продукции, алтайские предприятия молочной индустрии не только практически полностью обеспечивают потребность населения Алтая в молочных продуктах питания, но и поставляют свой товар в другие регионы страны и на экспорт.

Предприятия края реализуют в другие регионы сыры жирные, основной объем которых направляется в Новосибирскую область и Москву. В меньшей степени вывозятся консервы молочные сухие, сублимированные, животное масло и цельномолочная продукция. В основном продукция поставляется в субъекты Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

По данным Сибирского таможенного управления, Алтайский край экспортирует незначительные объемы молочной продукции, в основном в страны СНГ (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Киргизия). С 2005 по 2009 г. на экспорт было отправлено от 1,3 до 3,0 тыс. т продукции, как правило, консервы молочные сухие, сливочное масло, сыры и творог для производства плавленых сыров.

Часть молочной продукции ввозится на Алтай. В основном это молочные консервы и цельномолочная продукция с большими сроками хранения (всевозможные йогурты, молочные десерты, стерилизованное молоко), выпуск которых на местных предприятиях недостаточен.

В настоящее время промышленное производство молочной продукции занимает значимое место в пищевом производстве края. Всего выпуском молока и молочных продуктов питания занимается около 135 предприятий, из них 1/3 часть относятся к крупным и средним предприятиям, остальные – к малому бизнесу.

Всеми предприятиями, производящими молочную продукцию в регионе, в 2009 г. было отгружено продукции собственного производства на сумму 9,7 млрд руб., или 19,3% от всей пищевой продукции.

Таблица 3

**Динамика ввоза и вывоза молочных продуктов
в Алтайском крае**

Наименование продукции	Период	Произведено	Ввоз	Вывоз
Масло животное, т	2005	10551,6	—	1244,3
	2006	10985,9	25,0	1331,8
	2007	11333,7	85,5	1910,0
	2008	11834,6	7,7	1637,4
	2009	9977,7	...	1186,9
Сыры жирные (включая брынзу), т	2005	44780,9	31,0	12197,8
	2006	54479,2	74,0	11637,3
	2007	57906,3	356,0	11725,5
	2008	65251,0	347,8	5921,1
	2009	69670,0	...	4853,9
Консервы молочные, туб.	2005	1134,0	4822,6	—
	2006	1070,5	5333,8	—
	2007	1561,0	8390,8	—
	2008	404,2	7436,5	—
	2009	159,8	...	—
Консервы молочные сухие, сублимированные ¹ , т	2005	14532,2	309,0	5135,5
	2006	14537,6	436,0	2817,0
	2007	16077,3	276,5	3344,1
	2008	17777,1	165,5	2306,8
	2009	14871,4	...	2244,0
Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко), т	2005	162926,0	3576,0	266,4
	2006	174007,8	8250,0	1294,6
	2007	161798,0	10976,1	4073,0
	2008	164381,6	10324,6	4338,0
	2009	171571,6	...	7634,0

В целом по итогам года вид деятельности «производство молочных продуктов» занял 4-е место среди всех пищевых произ-

¹ Молоко сухое коровье (цельное), сухие сливки и сухие смеси для мороженого, сухое обезжиренное молоко, заменитель цельного молока и сухая сыворотка.

водств, уступив производству прочих пищевых продуктов, мукомольно-крупяной продукции, а также мяса и мясопродуктам. Основная часть молока и молочных продуктов производится на крупных и средних предприятиях, на долю которых приходится более 80% отгрузки этих продуктов питания собственного производства.

Промышленный выпуск молочной продукции в крае характеризуется высокой концентрацией и специализацией производства, что подтверждается показателями соответствующих коэффициентов. Так, при расчете ВРП за 2008 г. коэффициент концентрации составил 79%, а коэффициент специализации – 96%.

Динамику выпуска промышленной продукции отражают индексы производства. С 2005 по 2009 г. индекс физического объема по виду деятельности «производство молочных продуктов» составил 119%, что на 22,8 п.п. ниже, чем по производству пищевых продуктов, включая напитки и табак.

За исследуемый период динамика производства молочных продуктов питания была неоднозначна: по выпуску сыра, цельномолочной продукции наблюдался рост, по остальным – спад. В целом индекс производства молочной продукции формировался за счет увеличения выпуска сыра на 55% (рис. 2).

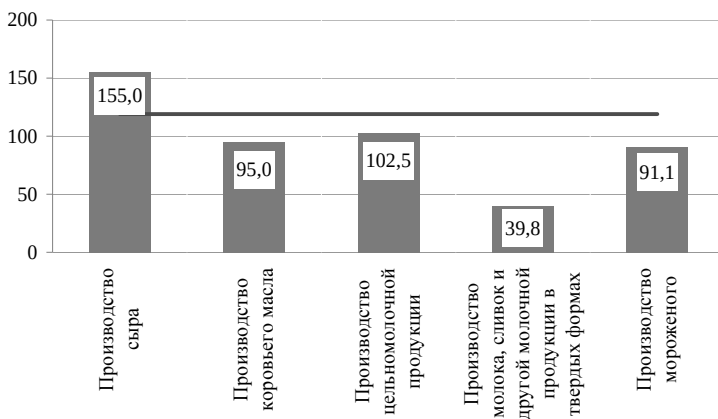


Рис. 2. Индекс промышленного производства молочной продукции в Алтайском крае за 2005–2009 гг., %

Рассматривая производство молочной продукции в натуральном выражении, нужно отметить, что на Алтае данные продукты питания выпускаются в широком ассортименте – это сметана, молоко, творог, кисломолочные продукты, масло, сыр, мороженое, молоко сухое коровье (цельное), нежирная продукция и др. (табл. 4).

Лидером среди производимых молочных продуктов в Алтайском крае является цельномолочная продукция, к которой относят питьевое (цельное) молоко, кисломолочные продукты, сливки и сливочные продукты, сметана и сметанные продукты, творог. В регионе производством цельномолочной продукции занимается более 50 предприятий и индивидуальных предпринимателей. В 2009 г. данных товаров было произведено 171,6 тыс. т в пересчете на молоко, что на 5,3% больше, чем в 2005 г. Несмотря на то, что за четыре года произошло увеличение выпуска продукции, динамика ее производства была неравномерной. Так, в 2006 г., по сравнению с 2005 г., выпуск данной продукции вырос на 6,8%, в 2007 г. произошло снижение на 7%, в 2008–2009 гг. наблюдался рост.

В 2009 г., по сравнению с 2005 г., выросло производство жирного творога (в 1,6 раза) и кисломолочных продуктов (на 30,8%), за этот же период произошло снижение выпуска питьевого (цельного) молока (на 0,9%), сметаны и сметанных продуктов (на 1,9%), сливок и сливочных продуктов (на 26,8%).

Вторым по объему производства молочным продуктом в Алтайском крае является сыр. Сыр – это пищевой продукт, получаемый из сыропригодного молока с использованием свертывающих молокоферментов и молочнокислых бактерий или путем плавления различных молочных продуктов и сырья немолочного происхождения с применением солей-плавителей.

В регионе изготавливаются сыры различных видов – это сыры мягкие, полутвердые, твердые, плавленые. Ассортимент сыров, выпускаемых на 78 предприятиях края, довольно широк – около 30 наименований. Среди них такие известные и давно зарекомендовавшие сорта, как «Радонежский», «Витязь», «Советский», «Алтайский», «Горный». В последние годы появились новые сорта. Как правило, объемы их производства небольшие, исключение составляет сыр «Ламбер» [3].

Таблица 4

Производство молочной продукции в Алтайском крае, т

Наименование продукции	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6
Сыры жирные, включая брынзу	44780,9	54479,2	57906,3	65251,0	69670,0
Масло животное	10551,6	10985,9	11333,7	11834,6	9977,7
Цельномолочная продукция в пере- счете на молоко	162926,0	174007,8	161798,0	164381,6	171571,6
из нее					
питьевое (цель- ное) молоко	90524,0	90301,9	87196,1	84872,9	89731,6
продукты кисло- молочные, кроме кварка, сметаны и творога (жирные)	19792,2	21628,6	22616,1	24899,4	25880,1
сливки и сливоч- ные продукты	1258,0	1502,2	1447,2	1061,1	921,3
сметана и сметан- ные продукты	13826,6	13896,2	12205,8	12742,8	13559,5
творог жирный	2601,4	3170,1	3526,8	3753,2	4239,7
молоко сухое ко- ровье (цельное), сухие сливки и сухие смеси для мороженого	11195,0	9716,2	7618,2	6038,0	4457,5
Сухое обезжирен- ное молоко, заме- нитель цельного молока, и сухая сыворожка (вклю- чая выработку из обезжиренного молока, подлежа- щего возврату молокосдатчикам в счет норм)	3337,2	4821,4	8459,1	11739,1	10413,9

Окончание таблицы 4

1	2	3	4	5	6
из него:					
сухое обезжиренное молоко	471,5	466,2	2540,5	2333,1	1569,1
консервы молочные, тыс. усл. банок	1134,0	1070,5	1561,0	404,2	159,8
мороженое	10931,2	11625,1	12267,0	10300,4	9923,1
нежирная молочная продукция в пересчете на обезжиренное молоко	1292,1	1151,0	388,0	558,4	423,2

В 2009 г. было изготовлено 69,7 тыс. т сыра (включая брынзу). На протяжении четырех лет производство сыра ежегодно увеличивалось, в целом прирост составил 55,6%. Продукцию выпускают предприятия различных типов: крупные, средние, малые и микро, а также индивидуальные предприниматели. Наибольший удельный вес занимают крупные и средние компании – в 2009 г. их доля составила 57% (в 2005 г. – 71,7%).

В крае наблюдается специализация в изготовлении отдельных видов сыров среди организаций-производителей различных типов. Так, крупные, средние, малые предприятия в основном специализируются на производстве сычужных сыров, удельный вес которых в общем выпуске сыров составляет более 2/3 объема. Индивидуальные предприниматели в 2008–2009 гг. производили только сырные продукты, а в 2006–2007 гг. – ломтовые плавленые сыры. В основном такое разделение производства объясняется более сложной технологией изготовления сычужных сыров, по сравнению с сырными продуктами и плавлеными сырами.

Несмотря на то, что в крае выпускают сыры всех видов, основная доля произведенных на Алтае сыров относится к твердому типу. В 2009 г. сыров этого вида было выпущено 29,6 тыс. т. С 2006 г. объемы его производства выросли на 21,9%, при этом их удельный вес в общем выпуске сыров уменьшился с 44,5 до 42,5%. Полутвердые сыры изготавливаются в гораздо меньших объемах. Так, в 2009 г. их было произведено 14,8 тыс. т, что на 4,1% меньше, чем в 2006 г. Мягкие сыры выпускаются в регионе в незначитель-

ных количествах. В 2009 г. их было изготовлено 3,8 тыс. т, что составляет 5,5% от общего количества произведенных в крае сыров.

Еще одним из важнейших молочных продуктов питания является масло животное. Данный продукт, благодаря своему составу и свойствам, – один из самых привлекательных продуктов массового потребления, предназначенный для питания людей всех возрастных категорий и особенно необходимый для детей и подростков.

Производством животного масла в регионе занимается около 70 предприятий различного типа, ими было изготовлено 10,0 тыс. т данного продукта, что на 5,4% меньше 2005 г. Снижение производства масла произошло за счет сокращения в 2009 г. его выпуска на 19,4% в крупных и средних компаниях, доля которых в общем производстве на всем протяжении анализируемого периода была на уровне 76–86%.

В Алтайском крае, кроме жирной молочной продукции, производится и обезжиренная. На протяжении 2005–2009 гг. производство данной продукции сократилось в 3,1 раза. Снижение производства нежирной продукции вызвано падением производства на крупных и средних предприятиях, которые с 2005 по 2007 г. изготавливали подавляющее количество нежирной продукции. В 2008 г. малый бизнес увеличил выпуск нежирной продукции в 6 раз, по сравнению с 2007 г., что позволило ему в 2008–2009 гг. производить уже соответственно 57,4 и 42,1% нежирной продукции от всей произведенной в регионе.

Особое значение для развития на Алтае молочной продукции имеет увеличение выпуска молочных продуктов с большим сроком хранения, так как оно способствует расширению рынков сбыта. К таким молочным продуктам питания относятся молоко сухое коровье (цельное), сухие сливки, сухие смеси для мороженого, а также сухое обезжиренное молоко.

Производством сухого молока, сухих сливок и сухих смесей для мороженого в крае занимаются пять предприятий крупного и среднего бизнеса. За исследуемый период выпуск данной продукции ежегодно сокращался на 13,2–26,2%. В целом за четыре года производство упало в 2,5 раза.

Выпуск сухого обезжиренного молока, напротив, увеличился в 3,3 раза: с 0,5 до 1,6 тыс. т. С 2005 по 2008 г. производством занимались только крупные и средние компании, в 2009 г. сухое обезжиренное молоко стал производить в незначительных объемах и малый бизнес. Динамика производства данного продукта питания

была разнонаправленной: в 2006 г. произошло снижение производства на 1,1%, в 2007 г. – рост в 5,4 раза, в 2008–2009 гг. – снова спад на 8,2 и 32,7% соответственно.

В регионе изготавливается и мороженое. В 2009 г. алтайскими предприятиями было выпущено 9,9 тыс. т данного молочного продукта, подавляющая часть которого производится крупным и средним бизнесом. Роль малых предприятий, изготавливавших мороженое до 2009 г., и индивидуальных предпринимателей, выпускающих мороженое с 2006 г., незначительна и не влияет на динамику производства.

По мнению специалистов молочной индустрии, на динамику выпуска молочной продукции значительное влияние оказывают рентабельность производства и наличие рынков сбыта.

Сокращение выпуска масла животного, питьевого (цельного) молока вызвано низкой рентабельностью их производства. Это закономерным образом перераспределило потоки молока в молочной индустрии в пользу более выгодной продукции, такой как сыр, творог. Такая ситуация подтверждается данными анализа структуры розничных цен на отдельные продовольственные товары. Согласно обследованию, проведенному в 2008 г., среди всех видов исследовавшихся молочных продуктов¹ производство сливочного масла было убыточным. Так, убыток предприятий, осуществляющих производство сливочного масла, в 2008 г. составил 16,25 руб. в расчете на 1 кг продукции. По всем остальным молочным продуктам, которые были обследованы, прибыль в расчете на 1 кг продукции составляла от 1,13 руб. на молоко цельное пастеризованное до 10,42 руб. на творог жирный, для сыра сычужного – 4,98 руб.

Местные производители молочной продукции в основном ориентируются на свой потребительский рынок, поэтому развитие молочной индустрии напрямую зависит от потребления этих продуктов внутри региона.

В Алтайском крае потребление молока и молочной продукции значительно выше, чем в среднем по России и Сибирскому федеральному округу. В 2008 г. потребление молока и молочной продукции в крае составляло 328 кг в год на душу населения (в 2005 г. – 325 кг),

¹ Структура розничной цены анализировалась по следующим видам молочной продукции: молоко цельное пастеризованное, сыры сычужные твердые и мягкие, сметана 15–20% жирности, творог жирный (не менее 5% жирности), творог нежирный (менее 5% жирности), масло сливочное.

что соответствовало 6-му месту среди 83 субъектов Российской Федерации и 2-му месту среди 12 регионов Сибирского федерального округа (рис. 3).

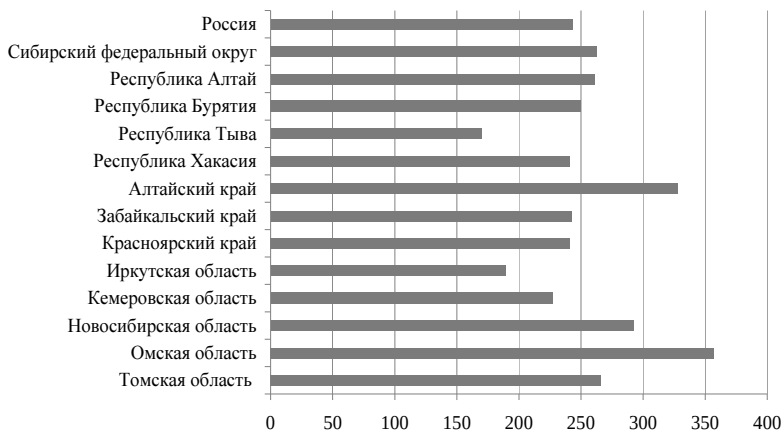


Рис. 3. Среднедушевое потребление молока и молочных продуктов в России и регионах СФО в 2008 г., кг

В среднем по России потребление молока и молочных продуктов за три года выросло на 3,8%¹. В 2005–2008 гг. на среднестатистического жителя нашей страны приходилось 234–243 кг этой продукции в год. Превышение среднедушевого потребления молочных продуктов в Алтайском крае над среднероссийскими показателями на протяжении всего исследуемого периода составляло 35–38,9%, при этом темпы роста потребления значительно отставали от средних по России. Так, потребление молока на душу населения в регионе с 2005 по 2008 г. увеличилось лишь на 0,9%, что в 2,9 раза ниже темпов в среднем по Российской Федерации.

Несмотря на то, что показатели потребления молочной продукции на Алтае одни из самых высоких среди других субъектов Федерации, они меньше нормативных показателей, разработанных

¹ В связи с отсутствием на момент исследования данных за 2009 г. межрегиональные сравнения проводятся по данным 2008 г.

Институтом питания Академии медицинских наук для условий России. В 2009 г. наибольшее отклонение наблюдалось по потреблению цельного молока (в 1,7 раза), наименьшее – по сырам (на 21,3%), потребление сметаны и сливок соответствовало норме. В среднем потребление молока и молочных продуктов в пересчете на молоко ниже рекомендованных норм на 18,3%.

Согласно выборочному обследованию домашних хозяйств края в 2009 г. удельный вес потребительских расходов на покупку молока и молочной продукции в расходах на покупку продуктов для домашнего питания составлял 13,9%¹. Среди других продуктов питания расходы на приобретение молочной продукции занимали третью позицию после расходов на покупку мяса и мясных продуктов (27,5%), хлеба и хлебобулочных изделий (18,9%). За четыре года доля расходов на молочные продукты существенно не изменилась: минимальное значение 12,8% наблюдалось в 2006 г., а максимальное 13,9% – в 2009 г.

На потребление молочных продуктов оказывают влияние такие факторы, как традиции и реклама других продуктов. По мнению специалистов-диетологов, молочная продукция в нашей стране постепенно вытесняется из рациона. Максимальный уровень потребления молока наблюдается у детей до трех лет, после чего ребенку предлагаются другие виды питания. Кроме того, в снижении потребления молока не последнюю роль играет реклама, так эмоционально призывающая пить другие напитки. Отсюда возникают проблемы со здоровьем и нарушение качества жизни [5].

Кроме того, на потребление отечественных молочных продуктов отрицательное влияние оказывает ухудшение качества выпускаемой продукции. По информации Российского молочного союза, 10% произведенных молока и молочных продуктов в России ниже первого сорта, а еще 10% изготовлены из фальсифицированного сырья [4].

С помощью структурного обследования домашних хозяйств проанализируем потребление жителями Алтайского края молочных продуктов по видам продукции (табл. 5).

¹ Доля потребления молока и молочных продуктов рассчитана по отношению к потреблению таких основных продуктов питания, как хлеб и хлебные продукты, картофель, овощи и бахчевые, фрукты и ягоды, мясо и мясные продукты, яйца, рыба и рыбные продукты, сахар и кондитерские изделия, масло растительное и другие жиры.

Таблица 5

**Потребление молока и молочных продуктов питания
всеми домохозяйствами в Алтайском крае в среднем
на 100 потребителей за месяц, кг**

Наименование продукции	2005	2006	2007	2008	2009
Молоко цельное	591,9	574,5	563,7	563,1	603,4
Кисломолочные продукты	29,9	31,5	43,0	52,9	57,7
Йогурт	6,7	7,6	11,4	10,7	15,7
Сметана, сливки	58,5	58,4	51,4	49,6	54,5
Масло животное	38,4	35,7	32,4	32,8	35,9
Творог, сырковая масса	32,8	36,1	30,5	27,5	35,7
Сыр и брынза	25,4	27,5	29,7	34,6	39,8
Молочные консервы	6,3	7,3	7,0	8,7	8,8
Молоко и сливки сухие	4,6	4,9	5,1	4,4	4,1
Мороженое молочное	8,3	8,8	9,3	8,6	8,6
Другие молочные про- дукты (коктейли и т.п.)	0,4	1,7	2,7	1,3	2,3
Итого молока и молоч- ных продуктов в пере- счете на молоко	2158,8	2123,5	2019,7	2043,7	2255,0

Больше всего население региона потребляло цельное молоко, и в меньшей степени – другие молочные продукты питания. Динамики потребления отдельных видов молочной продукции были разнонаправленными. Так, с 2005 по 2009 г. снизилось потребление сухого молока и сливок (на 10,9%), сметаны и сливок (на 6,8%), масла животного (на 6,5%). За этот же период произошло увеличение потребления йогурта (в 2,3 раза), кисломолочных продуктов (в 1,9 раза), сыра (в 1,6 раза), молочных консервов (на 39,7%), творога и сырковой массы (на 8,8%), мороженого (на 3,6%) и цельного молока (на 1,9%). В целом по краю потребление молочных продуктов в пересчете на молоко выросло на 4,5%.

Анализ потребления молочной продукции внутри региона показал, что оно оказывает влияние на объемы молочного производства на алтайских предприятиях. Так, за 2005–2009 гг. сократилось потребление и, как следствие, уменьшилось производство масла животного, сметаны и сливок. За этот же период выросло и потребление, и производство сыра, кисломолочных продуктов и творога.

В настоящее время молочные продукты питания на Алтае выпускаются в достаточном количестве, и их объем соответствует потребительскому спросу на территории края. Рост развития молочной индустрии сдерживается насыщением регионального потребительского рынка. Поэтому для развития промышленного производства молочной продукции в регионе необходимо стимулировать потребление традиционных молочных продуктов питания, улучшать качество выпускаемой продукции и для расширения рынка сбыта создавать новые продукты с более длительными сроками хранения.

Библиографический список

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. : Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007 г. №446 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс», 2010.
2. Поздняковский В.М. Гигиенические основы питания, безопасности и экспертиза пищевых продуктов. – Новосибирск, 2002.
3. Щетинин М.П. Основные тенденции рынка молока и молочных продуктов в Алтайском крае // Сыроделие и маслоделие. – 2007. – №4.
4. Главная проблема российских молочников – качество // Сыроделие и маслоделие. – 2007. – №2.
5. Михеева О. Зарисовки на тему: «молочный рынок» // ИД Предприниматель. – 2009 (июнь).
6. Официальный сайт Министерства здравоохранения и социального развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minzdravsoc.ru.

О.С. Пивоварова

ВОПРОСЫ ОПЛАТЫ ТРУДА И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Современное российское общество в 2009 г. переживает очередную трудный этап социального развития. Переход в качественно новое институциональное состояние сопровождается существенными структурными изменениями и характеризуется процессами как разрушения устойчивых образований, так и появления элементов и звеньев иной социальной системы, в том числе и других общественных отношений, типов их организаций. Этот процесс сложно

протекает в социальной сфере, где актуальной стала проблема существования многих ее услуг для большинства членов общества, поскольку доступными они становятся в основном за плату.

Государственный сектор экономики – это совокупность проводящих экономическую деятельность предприятий, организаций, находящихся в государственной собственности и управляемых государственными органами или назначаемыми и нанимаемыми ими лицами. Государственный сектор – часть смешанной экономики, полностью контролируемая государственными органами, находящаяся в собственности государства [11]. В государственный сектор экономики входят: образование, национальная служба здравоохранения, социальные услуги, общественный транспорт, национальные и местные государственные предприятия и государственные корпорации. В госсекторе следует отдельно рассмотреть: государственные унитарные предприятия (ГУП); акционерные общества с государственным участием; бюджетные учреждения. Унитарное предприятие в России (обычные сокращения: государственное унитарное предприятие – ГУП, муниципальное унитарное предприятие – МУП, федеральное государственное унитарное предприятие – ФГУП) – коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. В такой форме могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество (соответственно государственное или муниципальное) принадлежит унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (казенное предприятие). В Алтайском крае в 2009 г. на территории действовало 4274 муниципальных унитарных предприятий, государственных унитарных предприятий – 1448 [10].

При рассмотрении функционирования производственных отраслей хозяйства края было отмечено, что создавались они в основном в другой экономической системе. Реформы в национальном хозяйстве, начатые в 1991 г., оказывают не меньшее по значимости влияние на функционирование социальной сферы, но, на наш взгляд, в изменившихся условиях в ней пока еще не закончился период первоначального становления.

Самым сложным в реформировании социальной сферы является осознание утраты принципов, целей и задач этой отрасли, имевшихся в советское время. Детские сады, школы, больницы, поликлиники, дома культуры, другие социальные объекты государ-

ство строило планово, в зависимости и по мере достижения определенного уровня развития материальной сферы. В настоящее время, когда на Алтае промышленность и сельское хозяйство по объему производства отброшены на 15–20 лет назад, практически нет индустриального строительства, социальный сектор лишился устойчивых источников финансирования. Основная часть учреждений социальной сферы была переведена на бюджетное финансирование, хотя рыночная экономика предполагает альтернативные формы обеспечения их средствами.

Важнейшими составляющими становления новой экономической системы в России в начале 1990-х гг. были разгосударствление и приватизация государственной собственности. Подавляющее большинство промышленных и сельскохозяйственных предприятий сменило форму собственности, а организации социальной сферы оказались в сложном институционально-финансовом тупике, которому не видно конца. Еще недавно значительная часть социальной сферы – жилые дома, больницы, поликлиники, детские сады, дома культуры, дома интернаты и прочее – находились в составе предприятий, но с середины 90-х гг. они в основном перешли на финансирование из бюджетов муниципалитетов и субъектов РФ. Практически во всех регионах страны идет затянувшийся во времени период создания экономико-финансового механизма функционирования социального сектора. Масштабы доступности для всех граждан социальной сферы по-прежнему неясны, и необходимо законодательно утверждать принципы финансового взаимодействия органов власти различных уровней, которые позволят сохранить материальную базу данной сферы и развивать ее в дальнейшем [5, с. 154]. Большинство учреждений социальной сферы должно быть переведено с бюджетного финансирования на самоокупаемость. В начале 2009 г. разрабатывался новый законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Предполагается, что государство будет оплачивать не всю деятельность таких организаций, а лишь определенный объем услуг по государственному заданию. Все остальное им придется зарабатывать самостоятельно. Федеральные бюджетные учреждения хотят перевести на такой режим работы в 2011 г., а региональные, которые составляют основную часть социальной сферы, – с начала 2012 г. С одной стороны, ком-

мерциализация бюджетной сферы делает ее услуги недоступными для значительной части небогатого в целом населения России, с другой стороны, многие сотрудники бюджетных учреждений рискуют потерять работу.

Региональные учреждения составляют основную часть социальной сферы среди федеральных бюджетных организаций. Всего в Алтайском крае 124 учреждения социального обслуживания, а именно:

- территориальных центров социальной помощи – 61;
- социально-реабилитационных центров для детей несовершеннолетних – 4;
- реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями – 4;
- домов-интернатов для престарелых и инвалидов – 25;
- специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов – 1;
- психоневрологических интернатов – 8;
- домов-интернатов для умственно отсталых (в том числе 1 для глубоко умственно отсталых детей) – 3;
- социальных приютов для детей и подростков – 5;
- кризисный центр для женщин – 1;
- кризисный центр для мужчин – 1;
- центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов – 1;
- центров социальной адаптации для лиц БОМЖ – 2;
- центр социальной реабилитации инвалидов и ветеранов боевых действий – 1 [7].

По данным Управления Алтайского края по социальной защите, объем финансирования на 2008 г. составлял 1,19 млн руб., из них средств краевого бюджета – 93,6 тыс. руб., по региональным целевым программам ФЦП – 61,7 тыс. руб., из внебюджетных фондов – 19,8 тыс. руб.

Работники социальных учреждений в Алтайском крае в 2009 г. составляли 20,7% от всего экономически занятого населения, поэтому оплате труда необходимо уделять особое внимание. Высоким остается уровень дифференциации доходов и заработной платы населения по видам экономической деятельности, социальным группам и в территориальном разрезе. В Алтайском крае 20,3% в 2009 г. трудоспособного населения имели уровень доходов ниже прожиточного минимума.



По Алтайскому краю:

- ★ – дом-интернат для ветеранов войны и труда
- – дом-интернат малой вместимости для пожилых людей и инвалидов
- – дом-интернат для престарелых и инвалидов
- – дом-интернат для умственно отсталых детей
- ◆ – социальный приют для детей и подростков
- – центр социальной помощи семье и детям
- – реабилитационный центр для детей с ОВ
- – психоневрологический интернат боевых действий
- – социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних

По Барнаулу:

- – психоневрологический интернат
- – социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних
- – центр социальной адаптации для лиц БОМЖ
- – кризисный центр для мужчин
- – кризисный центр для женщин
- – центр социального обслуживания граждан пожилого возраста
- ★ – центр социальной реабилитации инвалидов и ветеранов

Рис. 1. Социальные учреждения Алтайского края

В учреждениях социального обслуживания работало от 9487 человек в 2005 г. до 10089 человек в 2009 г. (рис. 2).

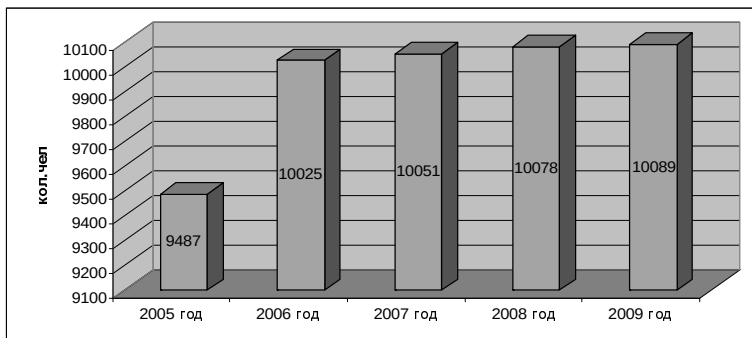


Рис. 2. Алтайский край. Численность работников социальных учреждений (2005–2009 гг.)

Средняя заработная плата по социальным учреждениям в Алтайском крае в динамике за 2005–2009 гг. увеличивается за счет роста МРОТ (рис. 3), в частности за 2009 г. повысилась на 547 руб. (114%) по отношению к предыдущему году. Тем не менее Алтай занимает 10-е место в Сибири по этому показателю. Самая высокая средняя заработная плата в Красноярском крае – 15511 руб., в Томской области – 15164 руб. Самое низкое место в СФО занимают Республика Алтай и Алтайский край [10].

Для эффективного и результативного труда работников достойная заработная плата является одной из ключевых задач, стоящих перед работодателями. По действовавшей долгое время единой тарифной сетке (ЕТС), в соответствии с квалификацией, стажем непрерывной работы и занимаемой должностью, работнику присваивался разряд, по которому начислялась заработная плата. Негативным моментом является то, что ЕТС уравнивает работников в оплате труда, не соблюдается дифференциация заработной платы в зависимости от сложности, квалификации, специализации учреждений и норм отработанного времени. Бюджетные работники получали в полтора раза меньше, чем работники промышленности. Уровень их заработной платы не давал возможности обеспечивать нормальную жизнь и их деятельность. И хотя по средним показателям уровень оплаты труда бюджетных работников превышал прожиточный минимум, все равно значительная часть ставок и окладов работников этой сферы (особенно первые разряды) существенно отставало от прожиточного минимума. ЕТС – далеко не главная

причина такого положения. Размер ставок и окладов зависел прежде всего от того, сколько средств на эти цели государство выделило из бюджета. Заработная плата в социальном секторе во многом зависит от экономических возможностей государства. Различия в динамике оплаты труда в промышленности и бюджетной сфере свидетельствуют о серьезных дефектах ЕТС. Принципы заработной платы регулирования не обеспечивают требуемой оплаты труда работникам. Тарифные ставки (оклады) ЕТС не позволяют осуществить систематизацию действующих заработных нормативов, а также в условиях снижающейся инфляции не учитывают особенности труда бюджетников, не мотивируют их к росту производительности, не повышают их заинтересованности в эффективном функционировании бюджетных организаций.

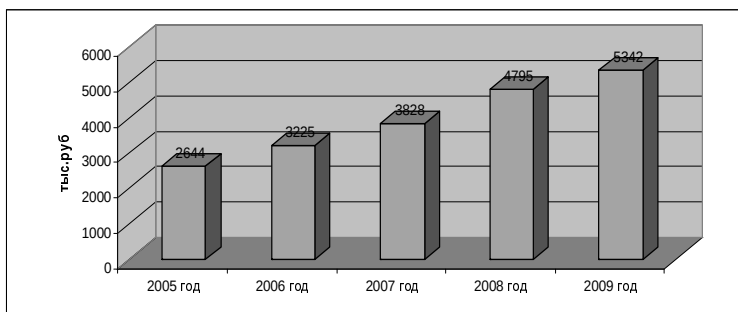


Рис. 3. Алтайский край. Средняя заработная плата в учреждениях социальной сферы (2005–2009 гг.)

Следует отметить, что с 1 сентября 2007 г. первоначальное определение минимального размера оплаты труда (МРОТ) было существенно изменено. Если раньше (в соответствии со ст. 127 Трудового кодекса РФ) под МРОТ понимали месячную заработную плату неквалифицированного работника, полностью отработавшего месячную норму рабочего времени при выполнении самых простых работ в нормальных условиях труда, т.е. без учета в оплате компенсационных и стимулирующих выплат, то теперь в расчет принимается вся начисленная за месяц заработная плата. Согласно ст. 133 Трудового кодекса РФ МРОТ не может быть меньше прожиточного минимума трудоспособных граждан всех субъектов

Российской Федерации. По данным Росстата, итоги 2008 г. свидетельствуют, что только в 23% субъектов Федерации минимум оплаты (4330 руб.) превышал региональный прожиточный минимум (разброс среди регионов – от 3,6 до 10,1 тыс. руб. в месяц). Понятно, что для других субъектов соблюдение требования Трудового кодекса о том, чтобы МРОТ был не ниже прожиточного минимума, откладывается на долгие годы.

Повышение тарифной ставки (оклада) 1-го разряда ЕТС по оплате труда работников краевых государственных учреждений Алтайского края представлено в таблице. С 24 июня 2008 г. по 2010 г. увеличения тарифных ставок (окладов) не наблюдалось.

**Тарифные ставки (оклад) разрядов по оплате труда
в Алтайском крае, руб.**

Разряд	2007 г.	2008 г.
1	1404,15	1600,73
2	1460,32	1664,76
3	1530,53	1744,80
4	1603,54	1828,04
5	1780,46	2029,72
6	1975,64	2252,23
7	2170,82	2474,73
8	2385,65	2719,64
9	2620,15	2986,97
10	2874,30	3276,70
11	3148,10	3588,83
12	3402,25	3878,56
13	3676,07	4190,72
14	3949,87	4502,85
15	4263,00	4859,82
16	4576,13	5216,79
17	4928,57	5618,57
18	6318,67	7203,28

С вступлением в силу ФЗ №54 от 01.09.07 «О внесении изменений в Федеральный закон “О минимальном размере оплаты труда” и другие законодательные акты Российской Федерации» при формировании каждой из отраслевых систем прежде всего учитываются содержание и условия труда, объемы бюджетных ассигно-

ваний и наличие внебюджетных средств. Поскольку результаты труда бюджетников в меньшей степени, чем на производстве, поддаются прямому учету, главными формами зарплатной дифференциации являются уровень образования, квалификация, специальный стаж, важность и качество труда. Еще одна особенность реформы связана с расширением прав региональных и муниципальных органов власти в части стимулирующих и компенсационных выплат. Районные коэффициенты (РК) учитывают существенные региональные различия, связанные с климатическими условиями жизни, с другими факторами, но не решают проблему оплаты труда. Следует иметь в виду, что с 1991 г. РК существенно изменились, а также то, что в ряде регионов они вводились, например, для привлечения рабочей силы. Сегодняшняя задача состоит в том, чтобы население каждого региона имело возможность получать достойную зарплату (особенно это касается бюджетников) вне зависимости от климатических, экономических и социальных условий.

Районное регулирование заработной платы включает:

а) районные коэффициенты к заработной плате. Они представляют собой нормативный показатель степени увеличения заработной платы в зависимости от местоположения предприятия и устанавливаются с учетом степеней дискомфорта проживания, которые образуют пять зон. Диапазон районных коэффициентов колеблется от 1,15 до 2,0;

б) процентные надбавки к заработной плате за непрерывный стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях выплачиваются по истечении шести месяцев, а максимального размера достигают после пяти лет непрерывного стажа работы в этих районах. В зависимости от стажа работы и местности надбавки колеблются от 10 до 100% заработка;

в) коэффициенты за работу в пустынях и безводных местностях, а также за работу в условиях высокогорья установлены в диапазоне от 1,0 до 2,0.

Районное регулирование заработной платы является обязательным требованием государства к субъектам хозяйствования, работодателю и работнику.

Пересмотр размера МРОТ осуществляется ежегодно с учетом установленного на федеральном уровне МРОТ и фактически сложившейся в Алтайском крае в четвертом квартале 2007 г. величины прожиточного минимума на 2008 г. (4165 руб.) согласно региональ-

ному соглашению о МРОТ в Алтайском крае. Величина МРОТ (согласно Федеральному закону от 24 июня 2008 г. №91-ФЗ) – 4330 руб. в месяц, что явилось результатом поэтапного его повышения. Увеличение МРОТ в 2008 г. составило 46,9% по отношению к 2007 г., но заработная плата бюджетных работников не выросла [3].

С 30 ноября 2009 г. заработные платы в госсекторе, которые традиционно начисляются по уравнительному принципу, предполагалось дифференцировать. Руководители бюджетных организаций в отсутствие жесткой тарифной сетки и нормативного утверждения штатного расписания смогут самостоятельно перераспределять средства, чтобы стимулировать самых ценных работников. Это коснется огромного количества людей – в бюджетном секторе занято около 30% работающих россиян, т.е. примерно 20 млн человек.

Определенная гарантированная сумма – базовая часть заработной платы – будет у каждого работника. К ней прибавятся компенсационные и стимулирующие надбавки, на которые уйдет до 30% фонда оплаты труда. В идеале зарплата конкретного работника будет зависеть от объема и диапазона его обязанностей, должностных требований внутри квалификационной группы, уровня образования и подготовки.

Заработная плата работника начисляется в соответствии с действующей в организации системой оплаты труда. С учетом государственной гарантии, предусмотренной ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации, месячная начисленная заработная плата работника, полностью отработавшего норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда (с 1 января 2009 г. – 4330 руб.). При этом учреждение самостоятельно определяет порядок обеспечения данной гарантии. В основном это делается посредством издания приказа, поскольку ежемесячно размер заработной платы может изменяться (за счет стимулирующих выплат), то и размер доплаты до МРОТ у работников (месячная заработная плата которых ниже 4330 руб.), соответственно, будут ежемесячно изменяться.

Согласно ст. 135 Трудового кодекса РФ доплаты и надбавки устанавливаются:

- 1) коллективными договорами;
- 2) соглашениями;
- 3) локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права [2].

Таким образом, учреждение может устанавливать доплаты до минимального размера оплаты труда приказом руководителя, разработать положение об оплате труда, в котором будут указаны виды доплат, или внести их в уже действующий документ. Изменения, внесенные Федеральным законом в содержание МРОТ, дают основания включать в данную гарантию выплаты стимулирующего и компенсационного (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в особых климатических условиях и т.п.) характера. Поэтому МРОТ, установленный законодательством, не является должностным окладом.

Обеспечение дифференциации заработной платы между работниками различной квалификации осуществляется также на основе локальных нормативных актов (коллективный договор, положение об оплате труда и о премировании работников и т.д.) в пределах утвержденного фонда оплаты труда бюджетного учреждения и входит в компетенцию руководителя.

Если работник трудится в режиме рабочего времени (например, на условиях работы по совместительству) или отработал не весь фонд рабочего времени (например, находился на больничном, в ежегодном отпуске), установленный на данный месяц, то в этом случае оплата труда производится пропорционально отработанному времени. Применительно к таким случаям Трудовой кодекс РФ не гарантирует, что месячная заработная плата работника будет не ниже минимальной.

Работникам, имеющим 0,5 или 0,25 ставки (по основной работе или по совместительству), начисление заработной платы должно производиться по тарифной ставке за фактически отработанное время, так как гарантия по обеспечению МРОТ предусмотрена только в отношении работников, отработавших норму рабочего времени и выполнивших нормы труда (трудовые обязанности).

Если работник не отработал норму часов, то начисление заработной платы и расчет доплаты до 4330 руб. производится пропорционально фактически отработанному времени.

При внутреннем совместительстве, а также при совмещении работнику, отработавшему норму рабочего времени по основной работе, размер фактически начисленной заработной платы вместе с совместительством превышает 4330 руб., поэтому доплаты до МРОТ не производится.

При суммированном учете рабочего времени, если работник отработал норму рабочего времени, определенную графиком работы в учреждении, размер начисленной заработной платы должен быть обеспечен не менее 4330 руб., независимо от количества выпадающих часов работы по графику в текущем месяце.

Согласно новой системе оплаты труда работников (НСОТ) с 2009 г. заработная плата стала состоять из базового оклада и стимулирующей части. Базовый оклад рассчитывается исходя из МРОТ с применением повышающих коэффициентов за квалификационную категорию, образование, стаж работы и квалификационно-профессиональную группу должности. Специальная часть включает выплаты за ученую степень, почетное звание, за работу в сельской местности, работу в ночные часы.

Размер базового оклада рассчитывается по формуле:

$$\text{БО} = \text{МРОТ} * \text{Кобщ} * \text{Кспец} * \text{РК},$$

где БО – размер базового оклада;

МРОТ – минимальный размер оплаты труда, установленный Федеральным законом, без учета районного коэффициента;

Кобщ – коэффициенты общей части базового оклада;

Кспец – коэффициенты специальной части базового оклада;

РК – районный коэффициент

Размер коэффициента общей части базового оклада рассчитывается по формуле:

$$\text{Кобщ} = \text{А} * \text{О} * \text{С} * \text{Г},$$

где А – коэффициент квалификации;

О – коэффициент образования;

С – коэффициент стажа;

Г – коэффициент квалификационно-профессиональной группы должностей.

$$\text{Кспец} = \text{Псз} * \text{Кц} * \text{Кгр} * \text{Кс} * \text{К24},$$

где Кспец – размер коэффициентов специальной части базового оклада;

Псз – повышающий коэффициент с учетом ученой степени по профилю образовательного учреждения, почетного звания или отраслевой награды;

Кц – коэффициент специфики учреждений;

К_{гр} – коэффициент специфики группы;

К_с – коэффициент специфики местности;

К₂₄ – коэффициент специфики круглосуточной работы.

Оплата труда работников основывается на принципе «как поработаешь, так и заработаешь», она дает возможность более гибко увеличивать заработные платы там, где это особенно необходимо. Например, сегодня мы знаем, что большие проблемы связаны с низкой оплатой труда социальных работников. Это нянечки в больницах, технички в школах. Пока в большинстве регионов продолжает действовать ЕТС, невозможно поднять заработную плату этим категориям работников, не подняв в той же пропорции зарплату, например, ректорам высших учебных заведений, главным врачам больниц и т.д. Введение отраслевой системы позволит устранить диспропорции в заработных платах. Кроме того, система сохранит возможность стимулирования тех, кто работает на высоком профессиональном уровне. Если минимальная зарплата на предприятии в 2009 г. не равна новому МРОТ, то работодателя могут привлечь к административной ответственности. Максимальное наказание – штраф до 50 тыс. руб. или приостановка деятельности предприятия на срок до трех месяцев. Для обеспечения нового МРОТ у работодателей есть резервы. Отдельные предприятия и компании могут перевести сотрудников на работу по гибкому графику (на неполный рабочий день или неполную рабочую неделю) и производить оплату за фактически отработанное время. Возможен пересмотр норм выработки и времени.

Большую свободу при переходе на новые принципы оплаты труда получили субъекты Российской Федерации. С одной стороны, региональные власти могут самостоятельно устанавливать соглашения, коллективные договора в соответствии с трудовым законодательством и нормами трудового права. С другой стороны, новая система оплаты труда предполагает то, что заработная плата многих бюджетных работников, по сравнению с 2008 г., не только увеличивается, но и сокращается на 30%, так как во многих организациях до сих пор не разработали положения о стимулирующих выплатах. Также снижаются выплаты компенсационного характера, например, особые условия оплаты труда снижены с 20 до 12%; социальный стаж – с 30 до 15%.

Некоторые работодатели не соблюдают новый порядок определения МРОТ (включающий все дополнительные к тарифу вы-

платы) посредством начисления заработной платы ниже утвержденного минимума. Согласно Трудовому кодексу РФ вопросы нормирования труда полностью определяет работодатель. Имеющиеся типовые нормы труда носят рекомендательный характер. В результате работодатель устанавливает трудновыполнимые нормы. Таким образом, заработные платы с выполнением сверх норм позволяют работодателям платить меньше установленного минимума. Поскольку в сумму заработной платы входят премии, то не сложно найти возможность их не выплачивать. Оспорить подобное решение работодателя крайне сложно, поскольку оно, как правило, грамотно оформлено: в качестве мотива приводится не лишение поощрения, а недостижение работником утвержденных показателей стимулирования.

С 2008 по 2010 г. МРОТ не увеличивался (4330 руб.). На федеральном уровне необходимо иное определение МРОТ, гарантирующего выплату заработной платы не ниже установленного государством минимума, а также поэтапное его повышение. Федеральным и региональным властям необходимо контролировать работодателей по оплате труда сотрудников.

Также следует обращать внимание на то, что МРОТ всегда принимается с отставанием от сложившегося прожиточного минимума. Прожиточный минимум определяется за прошлый период, а МРОТ применительно к этому уровню – на будущий. В условиях высокой инфляции и в связи с увеличением абсолютного размера минимума оплаты наблюдается разрыв в уровнях прошлого и будущего периодов. Расчеты необходимо производить в I квартале текущего года, чтобы в III квартале успеть его утвердить, поскольку при составлении бюджета на следующий год необходимо учесть увеличение затрат на оплату труда бюджетников.

Подводя итоги, можно сказать, что социальная сфера в Алтайском крае занимает наибольшую часть госсектора, поэтому необходимо повышать ответственность значительной части работодателей в области улучшений условий и оплаты труда. Для этого следует прилагать совместные усилия как со стороны властей (федеральных, региональных и муниципальных), так и со стороны работодателей. Создание гибкой системы оплаты труда обеспечит возможность получать достойную заработную плату вне зависимости от климатических, экономических и социальных условий.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru>.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rupa.ru>.
3. О минимальном размере оплаты труда : Федеральный закон от 24.06.08 №91-ФЗ // Сборник законодательства РФ. – 2008. – №71.
4. О социальном партнерстве в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 14.06.07 №55-ЗС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altairregion22.ru>.
5. Мищенко В.В. Депрессивный Алтай: анализ социально-экономической ситуации в крае и направления выхода из кризиса : монография. – Барнаул, 2006.
6. Главное управление Алтайского края по социальной защите населения. Система социальной защиты населения края в цифрах и фактах за 2007–2008 годы: Специальный выпуск : справочно-информационный бюллетень. – Барнаул, 2009.
7. Рейтинговое агентство «Эксперт РА» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.raexpert.ru.
8. Россия в цифрах. 2009 : крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2006.
9. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.aksp.ru.
10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.ak.gsk.ru.
11. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.glossary.ru.

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

Сборник статей молодых ученых

Выпуск III

Редактирование и подготовка
оригинал-макета: *Е.М. Федяева*

ЛР 020261 от 14.01.1997 г.

Подписано в печать 25.01.2011 г. Формат 60х84/16.

Бумага офсетная. Усл. печ. л. 10,9.

Тираж 150 экз. Заказ 13.

Издательство Алтайского государственного университета

Типография Алтайского государственного университета:
656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66