

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Г.П. Ермошина, В.Я. Поздняков

РЕГИОНАЛЬНАЯ
ЭКОНОМИКА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

серия основана в 1996 г.



**Г.П. ЕРМОШИНА
В.Я. ПОЗДНЯКОВ**

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

*Допущено
Советом Учебно-методического объединения
по образованию в области менеджмента
в качестве учебного пособия по дисциплине
специализации специальности «Государственное
и муниципальное управление»*

Москва
ИНФРА-М
2012

3305(07)

УДК 338.24(075.8)
ББК 65.04я73
Е 748

Рецензенты:
доктор экон. наук, проф.,
зав. кафедрой Российской международной академии туризма
В.М. Козырев;
доктор экон. наук, проф. Московской государственной академии
делового администрирования
О.М. Рыбакова

Е 74 Ермошина Г.П., Поздняков В.Я.
Региональная экономика: Учебное пособие / Под ред.
В.Я. Позднякова. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 576 с. — (Высшее
образование).
ISBN 978-5-16-003582-6

В учебном пособии представлено современное представление экономической науки и практики о региональной экономике. Рассмотрены основные вопросы развития региональной экономики в рыночных условиях, проблемы рациональной территориальной организации социально-экономической жизни региона, методы исследования и механизмы регулирования экономики регионов. Особое внимание уделяется управлению на основе развития принципов федерализма и самостоятельности регионов, обеспечению инновационного характера регионального воспроизводства.

Для студентов, обучающихся по специальности «Региональное и муниципальное управление», а также студентов других экономических специальностей, изучающих учебные дисциплины «Региональная экономика и управление» и «Региональная экономика».

ББК 65.04я73

ISBN 978-5-16-003582-6

© Ермошина Г.П., Поздняков В.Я., 2009

Учебное издание

Подписано в печать 20.01.2009. Формат 60x90/16. Гарнитура Newton.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 36,0. Уч.-изд. л. 34,83.
Тираж 2000 экз. Заказ № 5922.
Цена свободная.

835934
TDIU
kutubxonasi

СНТУ

Издательский Дом «ИНФРА-М».
127282, Москва, ул. Полярная, 31в.
Тел.: (495) 380-05-40, 380-05-43. Факс: (495) 363-92-12.
E-mail: books@infra-m.ru. <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано с электронных носителей издательства.
ОАО «Тверской полиграфический комбинат». 170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5.
Телефон: (4822) 44-52-03, 44-50-34. Телефон/факс: (4822) 44-42-15
Home page - www.tveprk.ru. Электронная почта (E-mail) - sales@tveprk.ru



Введение

В условиях рыночной экономики принципиально изменилась роль российских регионов в социально-экономическом развитии общества. Переход страны к рыночной экономике и развитие реального федерализма существенно повлияли на место региональной экономики в национальном воспроизводственном процессе. Сегодня регион выполняет функцию полноценного экономического субъекта национальной экономики, а система региональных экономик формирует российскую национальную экономику.

При развитии региона как экономической подсистемы встают проблемы определения его места и роли в национальной экономике. В федеративном государстве объективно существуют различные интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов. Их согласование и реализация вызывают к жизни целый комплекс межрегиональных и внутрирегиональных отношений, исследование и практическая реализация которых привели к необходимости изменения парадигмы управления региональным развитием.

Усиление самостоятельности регионов увеличивает значимость региональной политики, при этом компенсационные и конкурентные механизмы ее реализации приводят к необходимости качественного изменения институциональной системы управления в целях достижения устойчивого экономического развития как региона, так и национальной экономики.

В этих условиях разработка региональных управленческих решений требует современных подходов к информационному обеспечению и экономическому обоснованию развития мезоэкономических систем. В силу этого возникла объективная потребность в создании сопоставимой методики расчета индикаторов состояния и развития экономики региона на основе системы региональных счетов, что подробно представлено в пособии. Наличие критерияльного блока мониторинга, диагностики и корректировки государственной региональной политики является обязательным условием повышения эффективности мезополитики.

На практике узким местом в решении внутрирегиональных проблем развития является градостроительство, приходящее в противоречие с ограниченностью земельных ресурсов и коррупционной составляющей в жилищно-строительной политике. В силу наличия этой проблемы авторы включили в содержание пособия главу по градостроительной деятельности, направленной на совершенствование условий жизни и труда населения на той территории, которую оно занимает.

Значительный вклад в определение траектории развития регионов принадлежит также объединениям хозяйствующих субъектов в регионах, место и роль которых совершенно недостаточно освещается в литературе по региональной экономике, где часто рассматривается функционирование хозяйствующих субъектов вне территориального пространства, исключительно в качестве микроэкономического субъекта, не акцентируя внимания на включение их в мезоэкономику. В пособии предпринята попытка рассмотреть этот аспект.

Особенностью современного экономического развития во всем мире является инновационный путь, который позволяет с высокой эффективностью решать проблемы экономического роста. Не является исключением и региональная экономика. Определение факторов и детерминант перехода к инновационной экономике во всех ее сферах является необходимым условием качественно нового подхода к региональному воспроизводству. Ввиду особой значимости инвестиционных процессов в формировании современного типа воспроизводства, основанного на развитии высокотехнологичных отраслей, особое значение имеет рассмотрение процессов формирования инвестиционного климата регионов России, в том числе и развитие через функционирование особых экономических зон.

Различия и особенности уровней развития региональных экономик напрямую связаны с региональным потенциалом природопользования и экологией региона. И то и другое является палкой о двух концах: с одной стороны, может служить ограничителем, с другой – ускорять темпы роста, с одной стороны, может требовать дополнительных ресурсов для сохранения достигнутого уровня жизни, с другой – быть источником дополнительных финансовых возможностей социально-экономического развития региона. Не меньшую роль играют национально-этнические особенности регионального развития. Комплексный подход к рассмотрению

функционирования экономики российских регионов позволяет сформулировать вопросы национальной безопасности региона.

Данное пособие дает студентам необходимые знания по регионоведению, региональной экономике, региональной политике России, по региональным аспектам экологии и природопользования. Настоящий курс, основываясь на государственных стандартах, является базовым для формирования компетенций в области регионального управления. В результате его изучения студенты усвоят основы методологии и практики образования и развития регионов, факторы, влияющие на районирование и функционирование хозяйства регионов, методы и формы управления регионами; будут знать методы, обосновывающие демографическую, производственную, социальную, инвестиционную и экологическую региональную политику. Умение проводить анализ и систематизацию показателей, характеризующих экономику регионов, знания региональной бюджетно-налоговой системы, региональной структуры управления необходимы каждому гражданину для ощущения себя полноправным членом гражданского общества.

Коллективом кафедры «Экономическая теория и финансы» МГИЭТ(ТУ) создан и постоянно совершенствуется научный учебно-методический комплекс «Региональная экономика и управление», предназначенный для научных работников, практиков и студентов специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление». Выражаем особую благодарность за советы и помощь в подготовке пособия преподавателю МГИЭТ(ТУ) А.В. Ермошиной и к.т.н., проф. Международного славянского института О.Ф. Быстрову.

Авторы будут благодарны читателям, если они выскажут свои замечания и пожелания по представленным в содержании вопросам и проблемам региональной экономики и управления, которые можно направлять в издательство «ИНФРА-М» и на кафедру «Экономическая теория и финансы» по электронному адресу etf@miee.ru.

Глава 1

ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ И ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

1.1. ПРЕДМЕТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Предмет дисциплины «Региональная экономика и управление» составляют производительные силы региона, используемые на благо населения, в нем проживающего.

Взаимодействие производительных сил и факторов производства образует хозяйства (хозяйствующие субъекты), действующие на определенной территории. Законодательством все хозяйствующие субъекты подразделяются на коммерческие и некоммерческие организации строго определенной организационно-правовой формы: товарищества, общества, кооперативы, предприятия, учреждения, фонды, общественные и религиозные организации, союзы и федерации¹.

История развития человеческой цивилизации показала, что сначала на определенной территории формируются стихийные производительные силы (рабочая сила, средства труда и предметы труда — то, на что направлен труд) для того, чтобы обеспечить производство продуктов труда вначале только для себя — простое воспроизводство, затем и (или) для продажи — расширенное воспроизводство.

По мере охвата управлением производительных сил на конкретной территории потребности производителей стали удовлетворяться неравномерно. У вождей стал образовываться капитал (в виде дополнительного имущества) и начали закрепляться, ограничиваться земли, на которых функционируют производительные силы.

Передел капитала и земель осуществлялся путем набегов, войн, разбоев и т.д. Однако следует отметить, что в тех землях, где процветали ремесла, т.е. развивались производительные силы, возникло могущество (экономическое и военное).

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации.

Таким образом, сформировались факторы развития производительных сил — квалифицированная рабочая сила, предпринимательский талант, достаточный капитал и место приложения всего предыдущего — земля.

Отсюда можно вывести, что место приложения факторов развития производительных сил и является *регионом*. Поэтому в самой общей постановке под регионом понималось исторически сложившееся название местности проживания народов.

Далее, по мере образования стран, под регионом стала пониматься территория определенной страны и ее характеристики: природные, агротехнические, промышленные, этнические, национальные и т.д. Сегодня под регионом понимается крупная территория страны с более или менее однородными природными ресурсами (условиями) и характерной направленностью развития производительных сил.

Можно лишь несколько уточнить эту достаточно объективную формулировку следующим образом. Под *регионом* можно понимать официальное название места обитания народов с определенной специализацией ведения хозяйства. А тогда возможна и целесообразна таксономия регионов, представляющая объективную основу территориального разделения труда, специализации и концентрации производительных сил.

В рамках таксономии регионов (рис. 1.1) исследуются и решаются такие вопросы и проблемы, как:

- установление региональной политики государства не только в целом, но и по уровням управления;
- разработка и реализация региональных программ экономического и социального развития;
- определение методов и путей реализации специализации, диверсификации, интеграции и комплексного развития регионов;
- совершенствование экономического районирования, районных планировок и других вопросов, связанных с размещением производительных сил.

Для осуществления управления региональной экономикой используются определенные способы (методы), наработанные практикой.

При этом следует отметить, что часто региональную экономику отождествляют с экономической географией. А это неправильно, так как экономическая география изучает только закономерности территориального размещения производительных сил. Региональ-

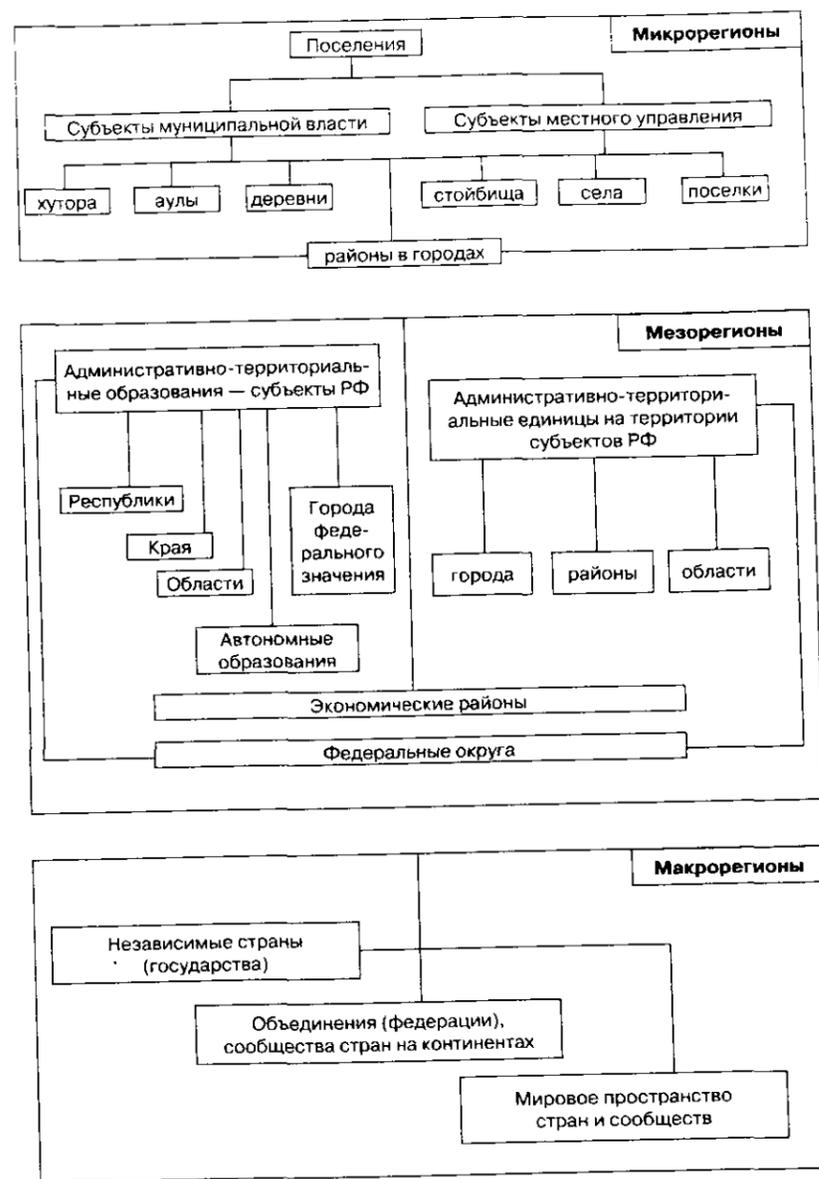


Рис. 1.1. Таксономия регионального развития производительных сил

ная же экономика — это наука и практика, обобщающая пути и методы управления производительными силами региона на благо проживающего в нем населения. Отсюда нередко в научных направлениях деятельности регионов возникает своеобразие методов управления и задач, решаемых с их помощью.

1.2. МЕТОДЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Региональная экономика изучает механизм экономического регулирования размещения производства и потребления, определения направлений повышения экономической эффективности регионального развития. Особое значение имеет глубокий анализ многих экономических факторов: динамики производительности труда; регионального распределения национального дохода и эффективности использования всех ресурсов, в частности основных фондов и материалов, природных ресурсов; территориальной специализации и дифференциации; регулирования цен и тарифов и т.д.

Таким образом, в изучаемых вопросах необходимо определить то всеобщее, общее и специфическое, что присуще каждому отдельно взятому региону в его таксонометрической иерархии.

С помощью *всеобщих* — диалектических, материалистических, идеалистических — методов познания ученые и богословы разных направлений объясняют законы общественного бытия и место каждого человеческого индивидуума в общественном мироздании.

Теология дает представление об этом через систематизированное изложение вероучения, обосновывающего его истинность и необходимость для человека. Она включает и оперирует догматикой, экзегетикой, апологетикой, гомилетикой¹ и т.д.

Диалектика — наука о наиболее общих законах развития природы, общества и мышления, это также научный метод познания природы и общества в их развитии путем вскрытия внутренних противоречий и борьбы противоположностей, приводящих к скачкообразному переходу из одного качества в другое.

Материализм — научное направление, метод, базирующийся на постулатах первичности материи и вторичности сознания, матери-

¹ Догматика — раздел богословия, в котором систематизированно излагаются догматы какой-либо религии; экзегетика — раздел богословия, в котором истолковываются библейские тексты; апологетика — раздел богословия, в котором сформулированы доказательства истинности главных религиозных направлений; гомилетика — раздел богословия, в котором рассматриваются теоретические и практические вопросы церковной проповеди.

альности мира, независимости существования мира от сознания людей, его познаваемости. Идеализм — философское направление, утверждающее первичность духа, сознания и вторичность материи. идеальность мира и зависимость его существования от сознания людей, его непознаваемость.

Дополнением к всеобщим методам познания, используемым в любых науках, в региональной экономике являются *общие методы познания* и управления. К ним относятся анализ и синтез, индукция и дедукция, интерполяция и экстраполяция, абстрагирование, картографирование, моделирование, систематизация, экспериментирование и др.

Анализ — это разложение целого на части с целью более детального их изучения как в ретроспективе, так и в перспективе, определение влияния факторов на резульативные показатели объектов анализа и выработка решений по использованию факторов и резервов. Как общий метод используется для последующего синтеза, позволяющего из анализа частных судить о состоянии и развитии региональных объектов в целом.

Индукция и дедукция характеризуют объект анализа и управления по частным индивидуальным признакам на основе их обобщения и, наоборот, от общих суждений к частным или другим общим выводам.

Интерполяция — нахождение частных (промежуточных) значений по ряду уже известных. Экстраполяция выступает как нахождение по ряду данных значений функции, других ее значений, находящихся вне этого ряда.

Абстракция (абстрагирование) — мысленное отвлеченное понятие, изображающее реально существующие явления с тем, чтобы понять существенное путем его выделения от остальных свойств и связей.

Моделирование — представление в виде схемы, макета какого-либо физического объекта или явления.

Картографирование — изображение земли, региона в виде схемы, географической карты.

Систематизация — приведение в систему, классификацию, группировку взаимосвязанных предметов и явлений.

Экспериментирование — осуществление эксперимента, научно поставленного опыта, наблюдения исследуемого явления в определенных условиях, позволяющее установить закономерности этого явления (процесса) и повторить (воспроизвести) явление при изученных условиях.

Следующими, после общих, в региональной экономике используются *специфические методы* управления, которые по аналогии к любому хозяйствующему субъекту можно объединить в три группы: административно-организационные, мотивационные и социально-психологические.

Административно-организационные методы предусматривают командные методы управления регионом, базирующиеся на юридически оформленной организационной системе.

При этом под юридически оформленной системой управления регионом подразумевается его статус: республики, края, автономного образования, области — как субъектов Российской Федерации. Статус региона законодательно оформляется принятием документа, удостоверяющего его, — конституции или устава. В 90-е гг. были приняты договоры о разграничении полномочий между федеральной властью и субъектами РФ.

Мотивационные методы предусматривают построение системы мотиваций и стимулов для эффективного функционирования региона. В ней значительное место занимают финансовые стимулы (бюджетирование, налоговая система, ценовые рычаги и т.д.), мотивы в области регулирования доходов, заработной платы и др.

Социально-психологические методы в регионе предполагают построение такой системы, которая способствовала бы не только росту доходности труда каждого человека, но и социальному обеспечению всех работающих, детей, лиц пожилого возраста и инвалидов.

Социально-психологические методы управления должны предусматривать социальное партнерство с работниками и социальную ответственность бизнеса и работников перед всем населением региона, законодательные способы разрешения возникающих конфликтов, трудовых споров.

Все вышеперечисленные методы управления относятся к процессам подготовки, принятия и реализации решений, реализуемых в свою очередь через функции управления регионом.

1.3. ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Основной *набор функций* по подготовке, принятию и реализации решений характеризуется: прогнозированием и планированием, организацией, контролем, учетом, стимулированием и координированием процесса(ов) решения.

К настоящему времени диапазон функций следует расширить. Так, в функции планирования необходимо кроме прогнозирования дополнительно включить стратегические функции по разработке концепции и доктрины развития.

Функцию организации процессов следует рассматривать комплексно как на подготовительной стадии, так и в процессе производства и после него.

Всегда забываемая, не называемая функция осуществления процесса (действия) подразумевает не только непосредственное осуществление его, но и постоянный мониторинг — контроль за параметрами процесса, их регулирование и стимулирование, ведение учета параметров и осуществление отчетности о выдержанных параметрах и затратах.

Следующие послепроизводственные функции связаны с реализацией и распределением полученных результатов деятельности, обеспечением сервисных функций и проведением мероприятий по охране окружающей среды.

Весь методический арсенал управления региональной экономикой направлен на решение *стратегических и тактических задач*.

В общем виде эти задачи можно сформулировать следующим образом:

- выработка региональной политики, способствующей росту благосостояния и защищенности людей от угроз;
- разработка региональной стратегии и тактики развития;
- обеспечение оптимальной схемы развития и размещения производительных сил и использования факторов производства;
- повышение эффективности комплексного развития регионов с учетом специализации, кооперирования и концентрации.

1.4. НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

В развитие региональной экономики всех стран всегда вносили существенный вклад руководители государств. Их функции именно это и предусматривают. Но определить, какой вклад вносит каждый конкретный глава государства, сложно. Нет показателей и практики механизма такого оценивания, потому что здесь очень сильны политические оценки, в том числе связанные с личными амбициями.

Однако предпосылки к оцениванию деятельности глав государств созданы. В нашей стране ведется система национального

счетоводства, ежегодно публикуются Федеральному Собранию послания Президента, осуществляется распределение прав и ответственности в министерствах, агентствах и службах, в субъектах РФ и т.д.

Значителен вклад ученых в региональные исследования. Имеются многочисленные публикации в издательствах книг, учебников и статей в ведущих отечественных журналах («Вопросы экономики», «Российский экономический журнал», «Экономист», «Инновации» и др.). Видными учеными по регионалистике при социализме были акад. А.Г. Аганбегян и Н.Н. Некрасов, Б. Штульберг, Н.Н. Колосовский и др. В рыночной экономике широко известны фамилии ученых акад. Д.С. Львова, Е.Т. Гайдара, С.Ю. Глазьева, А.Г. Гранберга, М.Я. Гохберга, В.И. Видяпина, В.П. Орешина, В.Н. Лексина, А.Н. Швепова, А.М. Степанова и др., написавших монографии и учебники по региональной экономике.

Региональная экономика — сравнительно молодая наука, но нельзя сказать, что она формируется только сейчас. Подобно тому, как политическая экономия начиналась с классической политической экономии Адама Смита и Давида Риккардо, региональная экономика имеет своих классиков: немецкие ученые Иоганн Тюнен, Альфред Вебер, Вильгельм Кристаллер, Аугуст Леш, русские ученые Н.Н. Баранский, Н.Н. Колосовский и др.

И. Тюнен открыл влияние фактора пространства на затраты и прибыль сельскохозяйственных предприятий, установив, что таким образом пространство воздействует на специализацию предприятий.

А. Вебер разработал теорию промышленного «штандарта» (фактора размещения), определив и проанализировав основные факторы, влияющие на размещение единичного промышленного предприятия. Он выдвинул также идею создания «общей теории» размещения всех предприятий в совокупности, но не осуществил эту идею.

В. Кристаллер подошел к этой проблеме с противоположной стороны, начав не с объема размещения (т.е. предприятия), а с места, точки размещения. Он создал и обосновал довольно стройную концепцию — теорию центральных мест, выявив роль городов и агломераций в формировании иерархической территориальной структуры страны.

А. Леш пытался слить воедино идеи Вебера и Кристаллера в новой концепции экономического района («экономического ландшафта»).

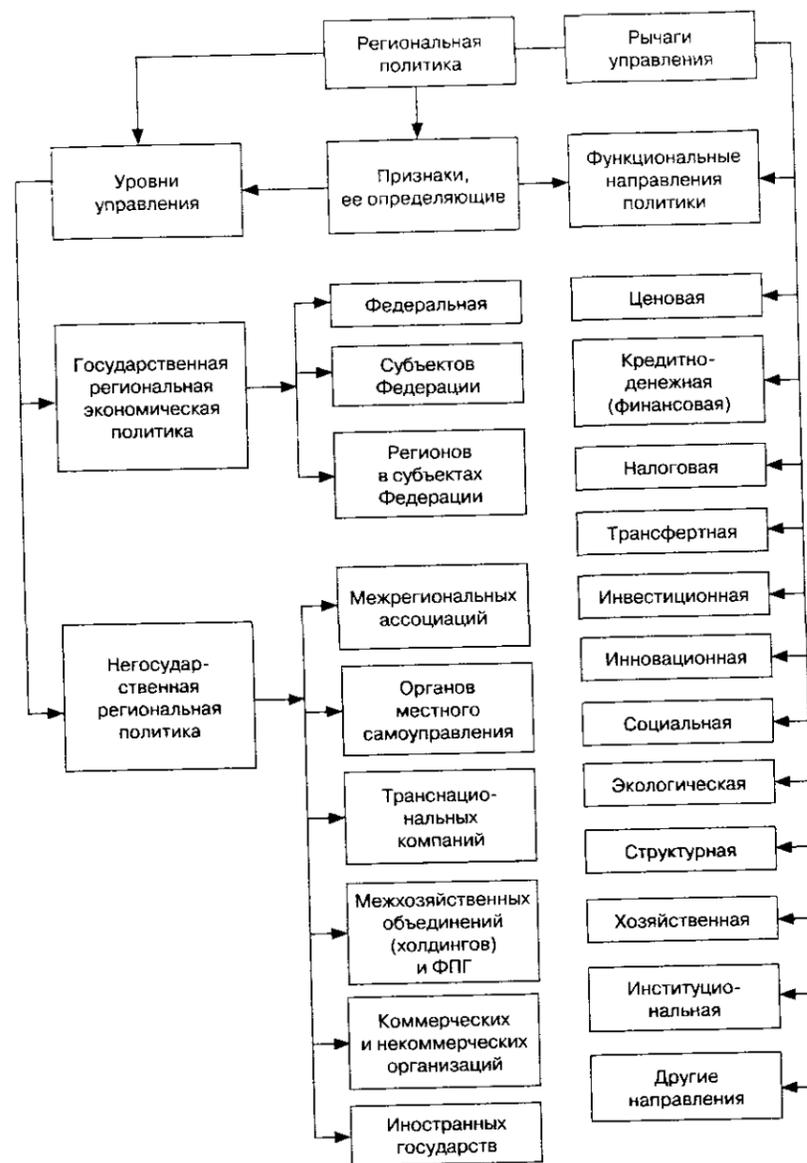


Рис 2.1. Региональная политика

цен и тарифов при постоянном мониторинге рыночного ценообразования, ценообразования продукции предприятий монополистов и ценообразования продукции и услуг государственных институтов и учреждений. Контроль и регулирование осуществляются Федеральной антимонопольной службой Министерства экономики и торговли Российской Федерации¹.

В то же время региональными структурами (при необходимости при поддержке федеральных органов власти) могут использоваться следующие направления политики в ценообразовании:

- введение в действие дотационных цен;
- ограничения предельного уровня рентабельности в ценах на отдельные виды товаров монополий и олигополий;
- декларирование изменения цен на товары повседневного и постоянного спроса;
- введение коэффициентов изменения цен в связи с инфляцией на отдельные виды товаров и услуг;
- ограничение посреднических надбавок к ценам на товары в пределах нормативного уровня рентабельности на розницу.

Главная цель ценовой политики региона заключается в сохранении покупательной способности населения на товары и услуги и рентабельности ввоза и вывоза товаров в соответствии с политикой развития региона.

Этой же цели служит *кредитно-денежная политика*. Регион, обладая финансовыми ресурсами, формируемыми в соответствии с государственной налоговой политикой и политикой эффективного управления региональным капиталом, может предоставлять на различных условиях хозяйствующим субъектам на своей территории кредиты, ссуды, дотации, субсидии, субвенции и т.д., влияя при этом на структурную составляющую регионального хозяйства.

В области *налоговой политики* регион обладает определенной самостоятельностью. Налоги являются пока основной составляющей (до 80%) бюджетов, из которых финансируются все направления усилий федеральной и региональной власти. Поэтому в регионах необходима разработка своих моделей реализации политики за счет всех видов налогов (федеральных, субъектов Федерации и местных), с учетом стимулирующих функций, льготного налогообложения и полного или частичного освобождения от отдельных видов налогов.

В настоящее время налоговая политика РФ является фискальной, т.е. принудительной.

¹ Здесь и далее названия органов власти приводятся по состоянию на 1 января 2008 г.

Решающую роль в стимулирующем налогообложении играют государственные и негосударственные фонды поддержки предпринимательства социальной сферы и инфраструктуры региона.

Образование и расходование финансовых средств на нужды региона должны быть прозрачными и легко проверяемыми. Этому способствует *трансфертная политика государства*, когда каждый субъект Российской Федерации может получить финансовую поддержку из Федерального фонда финансовой поддержки (ФФФП). Затем уже Региональный фонд трансфертных платежей может стимулировать рациональное и эффективное использование средств своими региональными образованиями.

Региональная *инновационно-инвестиционная политика* опирается на научно-технические достижения отечественной инноватики и на прорывные направления традиционных, национальных, обусловленных наличием природно-сырьевых ресурсов, профилем научных и научно-производственных учреждений, профессионализмом кадров.

В соответствии с государственной политикой инвестиции распределяются по общефедеральным стратегическим целевым программам, в конечном счете и по региональным целям по достижению стандартных параметров качества жизни населения, по обеспечению эффективных стратегических зон хозяйствования и разработке инновационных мероприятий и проектов национального и регионального значения.

Инвестиционная политика на всех уровнях управления должна обеспечивать конкурентоспособность региональной продукции на мировом рынке и стимулировать дальнейшую инновационную активности регионов.

Социальная политика региона определяется потребностью обеспечения жизнедеятельности населения, находящегося в трудных жизненных условиях (дети, старики, инвалиды и т.д.), развития социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, культура, жилищно-бытовое и коммунальное хозяйство и т.д.) и социального партнерства между работодателями и работниками и социальной ответственности управляющего механизма региона перед своим населением.

Региональная *экологическая политика* заключается в определении направлений по защите окружающей среды от вредных воздействий жизнедеятельности человека, в сохранении растительного и животного мира, гидросферы, атмосферы и улучшении экологических условий обитания людей.

Структурная хозяйственная политика предусматривает пропорциональное и системное развитие народного хозяйства региона во взаимодействии с народным хозяйством страны. Этому должна содействовать практика балансового ведения хозяйства по системе национального счетоводства, в том числе планирование развития региона по системе межотраслевого баланса.

Институциональная политика региона предусматривает совершенствование механизма управления собственностью в регионе за счет приватизации государственного имущества и национализации неэффективных институтов, с целью создания взамен их более эффективных институтов, обеспечивающих конкурентные преимущества развития всех отраслей народного хозяйства региона.

Участниками разработки и реализации государственной региональной политики являются:

- Президент РФ и его полномочные представители в федеральных округах;
- органы законодательной (представительной) власти РФ и субъектов РФ;
- органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ;
- федеральные фонды регионального развития.

По усмотрению государственных органов, обеспечивающих реализацию государственной региональной политики, к разработке государственной региональной политики могут привлекаться иные заинтересованные органы, организации и граждане.

Таким образом, региональная политика представляет собой систему принципов, целей и задач всех органов государственной и негосударственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны через созданный и (или) создаваемый механизм оптимальной ее реализации.

2.2. МИССИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Концепции Минрегионразвития РФ¹ так сформулированы принципы федеральной региональной политики:

¹ Из «Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации». Министерство регионального развития РФ. <http://i-story.ru/downloads/MrrlncStartSeParvreg.zip//27.12.05>.

1. **Принцип поляризованного (или сфокусированного) развития**, которое приходит на смену политике выравнивания уровня регионального развития и предполагает специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» («полюсах», «локомотивах» роста), а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы. Поэтому экономический рост, предпринимательская активность, инновационный процесс в «опорных регионах» отличаются наибольшей интенсивностью, оказывая влияние на другие территории, которые не входят в «полюса». Поляризованное развитие — принцип пространственного развития, которому страны, переживающие социально-экономический подъем, следуют в начальных фазах данного подъема, когда инновационная волна в стране только начинает формироваться и должна достичь своей масштабности хотя бы за счет концентрации в отдельных «полюсах роста». Страны, показывавшие в последние 40 лет устойчиво высокие темпы экономического роста, достигали их за счет роста межрегиональных отличий, т.е., как правило, за счет нескольких базовых регионов.

По этой модели развивались Чили конца 1980-х и первой половины 1990-х гг., Южная Корея в 1960–1980-е гг., Китай в 1970–1990-е гг. Кроме того, в хозяйстве индустриально развитых стран также существуют свои «полюса роста». Так, во Франции доминирует Парижский район, в Италии — Ломбардия (ее центр — Милан), в Испании — агломерации Мадрида и Барселоны, в Японии — районы Канто (Токио), Кинки (Осака, Киото) и Токай (Нагоя). В США, Великобритании, Германии можно выделить несколько почти равных по значению ведущих районов, однако на фоне других территорий страны они также резко выделяются.

Таким образом, в каждом государстве в силу природных, исторических и экономических причин заметно выделяется один, реже несколько экономических центров. В Российской Федерации с учетом масштаба ее территории для обеспечения ускоренного социально-экономического роста необходимо выделить и поддерживать *сеть «опорных регионов»* (табл. 2.1).

2. **Принцип «преференции за реформы».** Если территория не получила статуса опорного региона, государственная поддержка должна быть направлена в первую очередь на обеспечение равного доступа населения этой территории к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан.

Таблица 2.1

ПОЛЯРИЗОВАННОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Государственная политика	Политика выравнивания уровней развития регионов	Поляризованное (сфокусированное) развитие регионов
Основные параметры	Выделение регионов на основе усредненного (сбалансированного по стране) социально-экономического потенциала	Создание регионов — «локомотивов роста» («опорных регионов»), генерирующих инновационно-инвестиционное воздействие на остальную территорию
Административно-территориальное деление	Выделение географически сопряженных территорий, сохранение существующей административно-территориальной структуры	Укрупнение юрисдикции для выделения системы «опорных регионов» внутри страны, возможность признания за ними другого статуса, чем у обычных административно-территориальных единиц
Базовый механизм управления	Равномерное («диффузионное») распределение государственных капложений между территориями, нуждающимися в поддержке	Направление государственных капложений на развитие связанности «опорных регионов» с глобальной экономикой и другими регионами страны, снятие барьеров для распространения инноваций

На достижение данной задачи должны быть направлены меры по стимулированию региональных инициатив. В том числе должна быть трансформирована финансовая помощь регионам — она должна поддерживать социальными трансфертами отстающие территории, а депрессивные территории ориентировать на обеспечение экономического роста и увеличение налоговой базы.

Должны получить развитие внебюджетные и инвестиционные инструменты поддержки стратегических проектов регионального развития, в рамках согласованных стратегических приоритетов регионального развития должна оказываться селективная бюджетная (грантовая) поддержка региональных инициатив.

3. **Принцип синхронизации действий (принцип синергии).** Он требует, во-первых, синхронизации основных реформ, осуществляемых в стране и оказывающих влияние на социально-экономическое развитие регионов. Во-вторых, выстраивания федеральных приоритетов в логике кооперации регионов. В-третьих, согласованности направлений поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регионального развития, осуществляемых федеральными органами власти.

4. **Принцип дифференцированности государственной политики регионального развития.** Интеграция Российской Федерации в глобальную экономику в ближайшее время приведет к выделению на ее территории зон, в отношении которых должны быть сформулированы различные цели социально-экономического развития и сформированы различные меры достижения данных целей (табл. 2.2).

5. **Принцип субсидиарности,** который предполагает децентрализацию властных полномочий и исполнение тех или иных полномочий социально-экономического развития регионов Российской Федерации (и соответствующую передачу этих полномочий) на уровне управления, на котором они могут быть исполнены наиболее эффективным образом.

Миссия и стратегические цели федеральной политики регионального развития сформулированы Минрегионом следующим образом. **Миссией** политики регионального развития Российской Федерации является содействие социально-экономическому развитию регионов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью:

- повышения благосостояния и качества жизни населения на территории России;
- обеспечения устойчивых темпов качественного экономического роста;
- усиления конкурентных позиций России и ее регионов в мире.

Именно за счет мобилизации активности российских регионов и повышения эффективности использования их ресурсов возможно провести социально-экономические преобразования, позволяющие, с одной стороны, значительно увеличить ВВП, а с другой — провести комплекс мер по снижению уровня бедности.

Стратегическими целями региональной политики Российской Федерации на данном этапе развития страны являются:

1. **Обеспечение глобальной конкурентоспособности России и ее регионов.** Достижение цели направлено:

- прежде всего на обеспечение эффективной интеграции регионов в мировой рынок, ускорение социально-экономического развития Российской Федерации за счет правильного (в соответствии с логикой действия рыночных сил) распределения производительных сил по территории, развития системы расселения и повышения связанности страны, что должно открыть доступ территорий и их населения к источникам социально-экономического роста;

- на развитие инфраструктурной базы социально-экономического роста в территориях;
- на формирование конкурентоспособных в глобальном масштабе территориальных производственных кластеров, в том числе в инновационно емких секторах экономики;
- на обеспечение перехода к поляризованному развитию и создание нового пространственного каркаса страны из «опорных регионов».

2. **Стимулирование процесса новой «регионализации» — консолидация ресурсов российских регионов для ускоренного экономического роста и изменения структуры экономики.** Данная цель включает:

- обеспечение сплоченности территорий и единства экономического пространства страны при сохранении самостоятельности региональных и местных властей в принятии решений в рамках своей компетенции;
- устранение барьеров на свободное перемещение рабочей силы, товаров и услуг, капиталов, открытие региональных рынков;
- устранение препятствий для реализации инвестиционных проектов, развития малого бизнеса на региональном и местном уровнях и т.д.

3. **Развитие человеческого капитала, повышение пространственной и квалификационной мобильности населения.** Эта цель предполагает:

- обеспечение воспроизводства населения и стабилизацию его численности как в стране, так и на отдельных территориях за счет поддержки молодых семей и молодежи для стимулирования подъема компенсаторной рождаемости, формирования социально-экономических предпосылок для дальнейшего демографического роста;
- создание системы образовательных проектов, обеспечивающих развитие кадрового потенциала территорий, воспроизводство населения и стабилизацию его численности как в стране, так и на отдельных территориях;
- содействие свободному перемещению рабочей силы и эффективному размещению трудовых ресурсов как ответ на вызовы новых экономических условий;
- реализацию миграционных программ, обеспечивающих формирование в российских регионах эффективных балансов демографических и трудовых ресурсов, а также адаптацию (ассимиляцию, интеграцию и натурализацию) мигрантов в российском обществе;

Функции территории в пространственной организации страны	Проблемы социально-экономического развития региона	Приоритетные задачи государственного управления
1	2	3
Сырьевые зоны	Инфраструктурная недостаточность. Конфликты интересов (экологические стандарты/сырьевые компании/коренные малочисленные народы). Несинхронизированность стратегий развития сырьевых компаний и стратегий развития населенных пунктов/регионов	Управление человеческими ресурсами (в том числе включая переселение из зон старого освоения). Повышение инфраструктурной обеспеченности. Внедрение жестких экологических стандартов и формирования системы контроля за их выполнением. Учет интересов коренных малочисленных народов. Приведение системы расселения в соответствие с эффективностью хозяйственной деятельности. Развитие ресурсной базы
Зоны безопасности: 1. Приграничные территории (338 районов и городов, где проживает 8% населения — 12 млн человек). 2. ЗАТО. 3. Зоны с потенциалом этноконфессиональных конфликтов. 4. Кризисные территории, ситуация в которых создает угрозу для единства и стабильности Российской Федерации	1. Миграционный отток населения. Сокращение социальной инфраструктуры. Недостаточная коммуникационная связанность с территорией Российской Федерации (для части зон). 2. Слабое кросскультурное взаимодействие. Конфликт идентичностей. Высокий потенциал нарушений общественного порядка. 3. Угроза безопасности жизнедеятельности населения, а также единству и стабильности Российской Федерации.	Формирование модели эффективного трансграничного сотрудничества за счет выделения узлов нового типа безопасности: транспортно-логистических, торговых и культурных. Привлечение трудовых ресурсов и закрепление населения. Устойчивость функционирования инфраструктур. Обеспечение социальной защиты населения. Пересмотр основ правового регулирования в отношении некоторых территорий (введение ограничений на отдельные виды хозяйственной деятельности, установление особого режима для нерезидентов и т.д.). Программы по предотвращению этноконфессиональных конфликтов, укреплению общественного порядка. Программы адаптации мигрантов и повышения продуктивности кросскультурного взаимодействия. Программы по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения

Окончание табл. 2.2

1	2	3
Зоны технологического трансферта	Дефицит рабочей силы. Дефицит промышленных участков. Недостаточные инвестиции в инфраструктуру. Несформированность институциональной среды	Обеспечение импорта наиболее передовых технологий. Привлечение стратегических инвесторов. Управление человеческими ресурсами
Зоны инновационного развития	Не создана организационная платформа для развертывания региональных модулей национальной инновационной системы (НИС). Не отработан механизм привлечения кадров. Недостаточное рыночное позиционирование инновационной продукции.	Формирование организационных условий для развертывания регионального модуля НИС. Повышение коммуникационной доступности. Формирование механизмов привлечения кадров. Создание технико-внедренческих зон
Мировые города	Отсутствие на территории Российской Федерации мирового города. Отсутствие современного поселенческого и транспортного каркаса страны, обеспечивающего ее связанность в условиях глобализации и совокупную конкурентоспособность (распространение инноваций и т.п.)	Привлечение глобальных корпораций для размещения штаб-квартир. Ускоренное инфраструктурное развитие. Формирование высокоурбанизированной среды. Размещение органов федеральной исполнительной власти, крупных объектов и учреждений социальной сферы, имеющих федеральное значение
Старопромышленные регионы	Низкий уровень жизни населения, Устаревшая технологическая база, Недостаточное рыночное позиционирование. Дефицит кадров	Формирование производственно-технологических зон. Реиндустриализация. Реабилитация и ревитализация старопромышленных поселений. Придание им новых функций в пространственной организации страны (зон инновационного развития, опорных регионов и пр.)
Территории, прошедшие первичную индустриализацию	Высокий уровень безработицы. Слабая инфраструктурная обеспеченность роста городских поселений. Высокий уровень социальных конфликтов. Отставание от других регионов страны по уровню социально-экономического развития	Миграционные программы, повышающие мобильность населения и обеспечивающие его адаптацию. Поддержка региональных инициатив, способствующих повышению занятости. Программы выравнивания бюджетной обеспеченности. Программы развития инфраструктур

- повышение продуктивности этнокультурного потенциала российского общества.
- 4. *Улучшение экологической ситуации в регионах Российской Федерации для сбалансированности экономического развития.* Данная цель включает:
 - стабилизацию экологической ситуации в регионах Российской Федерации;
 - коренное улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;
 - введение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики регионов.
- 5. *Повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне.* Эта цель направлена на:
 - содействие проведению социально-экономических реформ на региональном и местном уровнях — создание стимулов для внедрения инструментов стратегического планирования, программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, новых механизмов административного регулирования и управления, взаимоотношений с органами местного самоуправления, развития механизмов частно-государственного партнерства;
 - стимулирование региональных и местных стратегических инициатив, обеспечивающих социально-экономическое развитие регионов, создание стимулов для реализации проектов по развитию социальной инфраструктуры и содействие региональным и местным властям в реализации таких проектов;
 - стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации к ускоренному созданию условий для высоких темпов роста в базовых отраслях экономики и увеличению доходов региональных бюджетов.

2.3. РЕТРОСПЕКТИВНЫЕ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Для обеспечения выполнения поставленных целей, безусловно, необходимо сохранение и укрепление единого правового про-

странства в стране, которое зависит от успешности формирования федеративных отношений с субъектами Федерации, организации взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Для развития федеративных отношений за 1996–2000 гг. проведены последовательное улучшение федеративного устройства страны и реализация его конституционных основ. Были решены и решаются следующие задачи:

- защита и обеспечение интересов РФ в целом, сохранение единства и территориальной целостности;
- децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и повышение их ответственности перед населением;
- выравнивание реальных прав и компетенции субъектов РФ;
- осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки с государственным стимулированием экономической активности регионов на всей территории РФ;
- реальное обеспечение действия прав и свобод человека и гражданина на всей территории государства;
- четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти регионов;
- повышение роли местного самоуправления в развитии федеративных отношений.

Эти задачи, провозглашенные государством, выполнялись в ретроспективе и выполняются сейчас. Так, еще 28 апреля 1994 г. в Кремле был подписан договор «Об общественном согласии», в котором были поставлены следующие глобальные задачи:

- упрочение федеративного устройства;
- развитие национальных отношений;
- безопасность гражданина и общества;
- нравственность, образование, культура и наука.

Именно в соответствии с этим договором с 1996 г. и до настоящего времени подписываются договоры «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Существует мнение, что необходимо значительно расширить эту деятельность. В частности, бывший вице-премьер правительства

С. Шахрай считал, что «более эффективной и полностью отвечающей смыслу Конституции (ст. 78) является практика подписания конкретных экономических соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации»¹.

Установившееся многообразие форм собственности, новое геополитическое положение России изменяет современные критерии рациональности территориальной организации производства, специализации регионов и размещения предпринимательства. Повышение уровня самостоятельности регионов, конечно, требует дальнейшего совершенствования взаимоотношений каждого региона с федеральным Центром².

Исходя из этого *главная цель десятилетия (1996–2006)* не только стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов РФ, но и повышение на этой основе уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок для укрепления позиций РФ в мире.

Отсюда усилия органов государственной власти на перспективу сконцентрированы на решении следующих задач:

- 1) укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;
- 2) содействие развитию и углублению экономической реформы путем формирования во всех регионах многоукладной экономики, за счет этого становление региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала и развитие институциональной и рыночной инфраструктуры;
- 3) сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов путем поэтапного создания и укрепления в них собственной экономической базы, а за счет этого повышение уровня благосостояния населения;
- 4) достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов,

¹ Федерализм и новая региональная политика // Российская газета. 1995. 4 апреля.
² Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. Ст. 89. Федеральный закон от 28 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

повышение их жизнеспособности в рыночных условиях, рационализация системы расселения;

5) развитие межрегиональных инфраструктурных систем (дорог, транспорта, связи, информатики и др.);

6) стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов РФ;

7) оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, с демографическими и миграционными проблемами;

8) разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики, Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и т.д.);

9) совершенствование системы экономического районирования страны.

Такие конкретные задачи поставлены государством вследствие того, что почти вся территория РФ относится к разного рода *проблемным регионам*:

- регионы с высокой концентрацией стагнирующих и конверсируемых отраслей, незавершенных инвестиционных программ;
- регионы, зависимые от поставок продовольствия (Север), сырья (Магнитогорск — горы уже нет, а руда из КМА), продукции производственно-технического назначения (легкая промышленность в Иваново, хлопок и машины);
- регионы с высокой долей отраслей производства, контролируемых государством (по ценам, тарифам, условиям реализации и т.д.);
- регионы с критической экологической обстановкой, требующей закрытия многих производств (ЦБК на Байкале) и особых мер по социальной защите.

Для РФ характерна *гиперурбанизация* (рост крупнейших городов), а отсюда возникает перегруженность региона производственными объектами. Имеется и ложная урбанизация, когда регион не способен обеспечить прибывающее население необходимой социальной инфраструктурой. Ставятся задачи по развитию городского образа жизни во всех типах поселений.

При переходе от командно-распределительной к рыночной экономике основными признаками особой уязвимости регионов явились:

- высокая концентрация производств, ставших нерентабельными при рыночных ценах или резко потерявших спрос на свою продукцию;
- удаленность производства от основных экономических центров (транспортные тарифы выросли в 5–10 тыс. раз);
- производства, получавшие ранее из федерального бюджета постоянные дотации, планово-убыточные предприятия.

Основные типы проблемных регионов подразделяют на слабообразованные, депрессивные, экологически опасные и приграничные.

К *слаборазвитым* (традиционно отсталым) относятся более половины всех республик (Марий Эл, Алтай, Тыва, республики Северного Кавказа) и ряд областей европейской части. В них более 80% населения находится ниже официальной черты бедности.

Депрессивные регионы характеризуются глубоким спадом промышленного производства (регионы с высокой концентрацией ВПК и машиностроения) — области Северно-Западного, Центрального, Поволжского, Уральского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского регионов.

К *экологически опасным* относятся регионы, испытавшие последствия различных катастроф (Мурманская область, Поволжье, Урал, Кузбасс, побережье поднимающегося Каспийского моря).

В *приграничных регионах* также необходимо развернуть принципиально новую пограничную и таможенную инфраструктуру.

В РФ наблюдаются признаки дезинтеграции регионов, т.е. усиление замкнутости и уменьшение интенсивности межрегиональных связей. Для нормального развития всех отраслей должно быть обеспечено рациональное сочетание регионализации и интеграции.

В понятие регионализации включают разработки программы развития с учетом имеющейся специфики региона, а понятие интеграции — это механизм вертикальных и горизонтальных взаимодействий регионов (по крайней мере по основным интегрирующим системам: транспорт, связь, энергетика, внешнеэкономическая деятельность).

В рамках интеграции регионов территориальное разделение труда и производственная специализация хозяйства регионов РФ могут обеспечиваться следующими методами:

- модернизация структуры хозяйства индустриально развитых районов на принципах экономики постиндустриального типа;

- содействие развитию экономически обоснованных и технологически обусловленных производственных связей между предприятиями приграничных областей России и соседних государств, включенных в единые производственно-технологические системы;
- обеспечение условий для привлечения ресурсов российских и иностранных инвесторов к созданию и эксплуатации предприятий в слабообразованных регионах, а также к развитию производств, в продукции которых заинтересована российская экономика;
- привлечение инвестиций регионов России и иностранных государств, заинтересованных в развитии общероссийской инфраструктуры и ее включении в систему мировых коммуникаций;
- обеспечение научного государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, прежде всего в сфере транспорта и энергетики, выравнивающего условия хозяйствования в различных районах страны.

Региональная политика может осуществляться как прямыми, так и косвенными методами.

Прямые методы региональной политики — это когда государство или другой субъект управления напрямую финансирует достижение конкретных целей в регионах.

Федеральное правительство предоставляет таким регионам трансферты, субвенции и другие финансовые средства, выделяемые для целевого программного финансирования бюджетов субъектов РФ. Трансферты и субвенции бывают как текущими, так и инвестиционными. Такое финансирование осуществляется в основном в России и редко — за рубежом.

Косвенные методы региональной политики — это когда государство и другие субъекты управления создают благоприятные условия для развития регионов. Эти методы преобладают за рубежом и широко применяются в России. Реализоваться они могут путем:

- нормативного регулирования, установления общих правил (например, в налоговом законодательстве);
- оперативной корректировки конкретных условий развития в соответствии с реальными задачами (например, изменяя региональную ставку налогов, предоставляя частные льготы);
- координации частных и общих направлений деятельности регионов, содействия их успешному осуществлению;

- определения приоритетов развития и стимулирования этих направлений в регионе.

Формами реализации федеральной региональной политики являются общероссийские прогнозы и программы, где особое место должно быть отведено региональному аспекту, федеральные целевые программы социально-экономического развития конкретных регионов, в том числе ЗАТО и наукоградов, свободных экономических зон и т.п.

На основе федеральных систем регионами должны разрабатываться планы социально-экономического развития на перспективу.

Эффективными формами реализации региональной политики являются:

- выполнение эффективных инвестиционных проектов с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации с участием государства;
- размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;
- конкретная поддержка производств и развитие высоких технологий;
- финансовое содействие активизации международных экономических связей регионов РФ;
- создание условий для формирования научно обоснованных свободных экономических зон и технополисов в инфраструктуре с последующей ответственностью за конечные результаты;
- содействие малому и среднему бизнесу с материальной ответственностью за использованные средства.

К *стратегическим задачам* регионального развития в настоящее время отнесены:

- реконструкция проблемных регионов разными путями — конверсии оборонных отраслей, модернизации инфраструктуры, выполнения инвестиционных программ, диверсификации, интеграции;
- преодоление депрессивного состояния множества агропромышленных регионов Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, Дальнего Востока путем экономического возрождения малых городов, сел за счет развития местной производственной перерабатывающей промышленности и социальной инфраструктуры;
- стабилизация социально-экономического развития регионов с экстремальными природными условиями (районы Крайне-

го Севера и приравненные к ним) путем специализации на добыче сырья и полуфабрикатов животного и растительного происхождения;

- формирование транснациональных территориальных производственных комплексов и промышленных узлов в северных и восточных регионах за счет приоритетного развития производств с комплексным использованием добываемого сырья;
- стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств;
- формирование технополисов, технопарков, свободных экономических зон, офшорных зон и т.д.;
- переспециализация приграничных регионов, развитие при-сущих им специализированных функций;
- развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики);
- повышение уровня и качества жизни населения всех регионов до установленных стандартов.

Анализ литературных источников показывает, что **основные направления региональной политики в развивающихся странах** почти идентичны:

- происходит интеграция всех регионов в единый национальный рынок;
- осуществляется смягчение региональных диспропорций и подъем экономики особо отсталых аграрных регионов;
- смягчаются противоречия между городом и деревней, идет регулирование процесса урбанизации;
- происходит более полное освоение природных и людских ресурсов;
- ведется процесс рационального размещения новых промышленных проектов.

К общим чертам региональной политики в развитых странах относятся:

- освоение слаборазвитых территорий, реконструкция экономики депрессивных промышленных районов;
- децентрализация агломераций и районов концентрации промышленного производства;
- образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений.

Таким образом, региональная политика нашей страны вполне согласуется с направлениями решения этой проблемы как в разви-

вающихся странах, так и в развитых. Пока еще нашей экономикой не ставятся задачи по образованию новых промышленных узлов и поселений, но это возможные задачи перспективы.

Существование множества нерешенных региональных проблем ведет к осуществлению региональных разработок как в рамках федерального уровня, так и в рамках региональных объединений и образований.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте сущность региональной политики.
2. Каковы основные признаки направлений региональной политики?
3. Опишите функциональные направления региональной политики.
4. Каковы основные цели государственной региональной политики?
5. Определите задачи и правовые основы отношений.
6. Охарактеризуйте главную цель десятилетия (1996–2006) в области региональной политики.
7. Каковы задачи органов государственной власти в области развития региональных отношений?
8. Опишите принципы федеральной региональной политики.
9. Раскройте миссию и стратегические цели федеральной политики регионального развития.
10. Какие регионы относятся к проблемным?
11. Назовите признаки особо уязвимых регионов.
12. Каковы основные типы проблемных регионов?
13. Опишите методы осуществления региональной политики.
14. Каковы формы реализации региональной политики?
15. Определите стратегические задачи регионального развития.
16. Каковы основные направления региональной политики в развивающихся странах?
17. Назовите общие черты региональной политики в развитых странах.

Глава 3

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. РЕТРОСПЕКТИВА РАЙОНИРОВАНИЯ

Экономическое районирование — метод территориальной организации регионов для совершенствования управления народным хозяйством.

К основным *принципам районирования* относятся: экономико-социальный, национальный и административный.

Экономико-социальный — устанавливает функции региона как части специализированного единого народнохозяйственного комплекса страны. Согласно этому *принципу* специализацию района должны определять такие отрасли, в которых затраты труда и средств производства на изготовление продукции для региона будут наименьшими. Экономическая эффективность специализации всего региона должна определяться путем установления наиболее целесообразного территориального разделения труда в масштабе всей страны, в основном с точки зрения наиболее производительного и экономичного использования имеющихся природных и человеческих ресурсов.

Национальный принцип устанавливает особенности функционирования региона в соответствии с национальным составом населения района, его исторически сложившимися особенностями труда и быта в тех природных условиях, которые для него являются обычными.

Административный принцип определяет единство экономического районирования с территориальным политико-административным устройством страны. Этот принцип должен создавать предпосылки для эффективного самостоятельного развития регионов с укреплением их роли и эффективности в общем, территориальном разделении труда единого народнохозяйственного комплекса страны.

Эти принципы являются основополагающими для современной теории и практики экономического районирования России.

Однако в современных условиях на процессы выделения новых экономических районов влияет развитие научно-технического потенциала. Контуры границ многих экономических районов определяются ареалом размещения отраслей рыночной специализации. К районообразующим факторам относятся наличие крупных месторождений полезных ископаемых, высокая плотность населения, накопленный в регионе опыт хозяйствования и др.

Выделяют три основных метода районирования:

- количественный анализ (статистический);
- качественный анализ (решение узловых региональных проблем);
- стратегический анализ (перспектива).

Экономическое районирование необходимо также для выделения достаточно устойчивых на конкретном историческом этапе, социально-экономических территориальных образований (единиц), по отношению к которым формируется и реализуется региональная политика государства.

Экономическое районирование имеет свою историю. Первые попытки экономического районирования и первые публикации по вопросам районирования давали начальную ориентировку в хозяйственных различиях отдельных частей страны. В 1840–1861 гг. происходило зарождение теории экономического районирования.

Так как хозяйственная жизнь России в дореволюционные годы определялась главным образом сельским хозяйством, в основу районирования были положены климатические и другие зональные природные условия. В период развития капитализма в России с усилением территориального разделения труда и хозяйственных связей встали новые задачи перед сельским хозяйством и промышленностью. Это потребовало углубления исследований на базе данных статистики населения, промышленности, сельского хозяйства, транспорта. Особенно выделяются работы по экономическому районированию России известного статистика и географа П.П. Семенова-Тян-Шанского. Он осуществил в середине XIX в. районирование европейской части России на 14 естественных областей. Во внимание брались как природные, так и экономические условия территорий.

Второе районирование им было проведено в конце XIX в., в результате которого были выделены 12 районов европейской части России. Эти районы представлялись как компактные, своеобразные по своим природным и хозяйственным условиям территории.

Опыты дореволюционного районирования не имели достаточного практического значения, они носили, главным образом, познавательный характер.

Первый перспективный план — план ГОЭЛРО — был разработан и утвержден в 1921 г. по 8 крупным экономическим районам (Северный, Центрально-Промышленный, Южный, Поволжский, Уральский, Кавказский, Западно-Сибирский, Туркестанский). Выделение экономических районов, как научное сочетание губерний (группировки), положило начало научному районированию и территориальному планированию. Объективная необходимость разработки территориальных планов возникла вместе с новым общественным строем и планированием народного хозяйства страны. Особенностью такого районирования было несовпадение границ экономических районов и административных образований (в последующих работах Госплана по районированию этот недостаток был устранен). Главный системообразующий признак, использованный в районировании Госпланом, — возможность административных единиц самоуправляться экономически.

Первый пятилетний план (1928–1932) был составлен по 24 районам. Он предусматривал всемерное углубление специализации районов, рациональное географическое разделение труда между ними, а также комплексное развитие хозяйства районов.

В 1938–1940 гг. Госпланом СССР была разработана новая сетка экономических районов. По этой сетке территория СССР делилась на 13 крупных экономических районов. В соответствии с ней составлялись и утверждались государственные планы народного хозяйства по отраслям, экономическим районам и союзным республикам.

Второй пятилетний план (1933–1937) предусматривал дальнейшие сдвиги в размещении производительных сил, главным образом на восток страны. Это явилось важным условием более широкого использования всех природных богатств и хозяйственных ресурсов районов и осуществления более рациональных экономических связей между ними. План был разработан по 32 районам и по зоне советской Арктики.

Третий пятилетний план (1938–1942) был составлен по 9 крупным экономическим районам РСФСР и 10 союзным республикам. Впервые широко были поставлены задачи комплексного развития хозяйства экономических районов. Были поставлены задачи организовать добычу топлива и производства цемента, стекла, алебастра, химических удобрений, массовых изделий легкой и пищевой

промышленности во всех основных экономических районах в размерах, полностью удовлетворяющих их потребности.

В военный период (1941–1945) роль территориального планирования резко возросла. Оно решало задачу: в кратчайшие сроки пустить в эксплуатацию в восточных районах страны перемещенные из западных районов Советского Союза предприятия. Большое значение для своевременного развертывания оборонной промышленности на востоке СССР имели военно-хозяйственные планы по районам Поволжья, Урала, Западной Сибири, Казахстана и Средней Азии.

Следующие три пятилетки (1946–1950, 1951–1955, 1956–1960) были разработаны по 13 основным экономическим районам и 15 союзным республикам. Первоначально центральное место заняли вопросы восстановления разрушенного фашистами хозяйства и развития всех отраслей, особенно тяжелой промышленности. Затем — задачи обеспечения улучшения географического размещения нового строительства промышленных предприятий, приближение производства к источникам сырья, топлива, к районам потребления с целью ликвидации нерациональных и чрезмерно дальних перевозок. В шестой пятилетке впервые была поставлена задача ограничения в районах европейской части строительства электромеханических и топливомеханических предприятий и преимущественное размещение этих производств на востоке страны.

Семилетний план развития народного хозяйства СССР (1959–1965), разработанный по 13 крупным районам, 15 союзным республикам и по внутриреспубликанским экономическим (административным) районам, был новым этапом районирования СССР. Вся территория СССР была поделена на 105 единиц. Они получили название «административный экономический район» (АЭР). В каждом районе был создан специальный орган управления экономикой Совет народного хозяйства (СНХ).

В системе управления производительными силами этого периода обнаружилась в ряде случаев любопытная особенность: в тех районах, где границы экономического административного района совпадали с границей административной (например, с границами какой-либо автономной республики), обнаружилась способность к системному развитию производительных сил. Такая особенность вызвала пристальный интерес специалистов в области районирования, размещения производительных сил. Именно в это время впервые в мире стала формироваться специальная экономическая

теория — теория территориально-производственных комплексов (ТПК). Первоначально за аббревиатурой ТПК скрывались слова «территориально-промышленный комплекс», т.е. комплекс понимался узко, только как промышленный. Позже его стали расшифровывать как «территориально-производственный». Категория «производство» шире категории «промышленность», т.е. подразумевается, что в ТПК могут включаться предприятия не только промышленных отраслей, но и строительства, сельского хозяйства, а также инфраструктурные объекты, способствующие эффективной работе предприятий упомянутых трех секторов народного хозяйства.

К *инфраструктуре* относятся:

- территориально-производственная сфера — общие транспортные артерии, энергоснабжение, общая связь, складское хозяйство;
- территориально-социальная — учреждения здравоохранения, народное образование, жилье, учреждения культуры и науки, социальной защиты населения.

В 1963 г. Госплан СССР предложил разделить территорию СССР на 18 крупных экономических районов с учетом их природных и экономических особенностей. В РСФСР были выделены 10 крупных экономических районов — Центральный, Северо-Западный, Центрально-Черноземный, Волго-Вятский, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный.

В 90-х гг. схема экономических районов сложилась в результате стремления к коренному изменению в размещении производительных сил под влиянием научно-технического прогресса и территориального разделения труда. В частности, изменения обуславливались:

- *сдвигом промышленности* в восточные районы, где сосредоточились основные сырьевые базы и на их основе возникли крупные территориально-производственные комплексы;
- *совершенствованием топливно-энергетического баланса*, созданием предприятий в наиболее эффективных отраслях промышленности;
- попыткой *рационального разделения труда*, преодоления несоответствия в размещении сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, трудовых ресурсов;
- *обеспечением стабилизации* и оживления экономики за счет старых промышленных районов европейской части России,

где сосредоточен основной производственно-технический и интеллектуальный потенциал страны:

- обеспечением выхода из кризиса с помощью новых «точек роста» в виде свободных экономических зон.

Экономическое районирование осуществлялось в это время по трем таксономическим уровням: крупные экономические районы; районы крупного административно-территориального звена (края, области и республики) и низовые районы (административно-территориальные образования в республиках, краях и областях).

Выделились 11 крупных экономических районов — высшие территориальные звенья и Калининградская область в составе Российской Федерации (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**СОСТАВ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РАЙОНОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

Экономический район	Состав	Площадь, тыс. кв. км	Население, млн чел.
1	2	3	4
Северный	Архангельская область с Ненецким автономным округом, Вологодская и Мурманская области, Республики Коми и Карелия	1466,3	5,9
Центральный	Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская — всего 12 областей и г. Москва	483,0	30,0
Волго-Вятский	Нижегородская, Кировская области, Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашская Республика	265,4	8,5
Центрально-Черноземный	Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая и Тамбовская области	167,7	7,9
Северо-Кавказский	Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края, республики Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Ингушская и Чеченская	355,1	17,7
Северо-Западный	Санкт-Петербург, Ленинградская, Новгородская, Псковская области	196,5	8,0
Поволжский	Ульяновская, Саратовская, Самарская, Волгоградская, Астраханская, Пензенская области, республики Татарстан и Калмыкия — Холык Тангч	536,5	16,9

¹ По данным статистического ежегодника России на 2003 г.

Окончание табл. 3.1

1	2	3	4
Уральский	Курганская, Оренбургская, Пермская (с Коми-Пермяцким автономным округом), Свердловская, Челябинская области, республики Башкортостан и Удмуртия	824,0	20,5
Западная Сибирь	Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская (с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами) области	2427,2	15,0
Восточно-Сибирский	Красноярский край, Иркутская и Читинская области, республики Бурятия, Тува, Хакасия	4122,8	9,2
Дальневосточный	Приморский и Хабаровский (с Еврейской автономной областью) края, Республика Саха (Якутия), Амурская, Камчатская (с Корякским автономным округом), Магаданская (с Чукотским автономным округом) и Сахалинская области	6215,9	7,6
Калининградский	Калининградская область	15,1	936,0

Из табл. 3.1 видно, что состав экономических районов разнороден. Так, в Дальневосточном районе численность населения составляет 7,6 млн чел. на территории в 6215,9 тыс. кв. км, а в Центральном — 30,0 млн чел. на территории 483,0 тыс. кв. км.

3.2. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА РАЙОНИРОВАНИЯ

Из-за разнородности регионов появляется множество проблем в управлении страной. Поэтому поиски оптимизации состава и управляемости экономических районов продолжаются. До нахождения этого варианта Указом Президента России от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» были утверждены Положение и перечень федеральных округов.

С этого момента к крупным экономическим районам отнесены 7 федеральных округов (табл. 3.2 и 3.3). Эта схема включает бывшие экономические районы и преследует только цели административно-управленческого характера, в основном связанные с выполнением функций президентского правления.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Федеральные округа (центры)	Территория		Население на 1 января 2002 г.		Плотность населения на 1 января 2002 г. чел./ кв. км	Валовой региональный продукт (ВРП)					Численность работников органов государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне	
	тыс. кв. км	% от РФ	тыс. чел.	% от РФ		1997 г.		2001 г.		2006 г.	2002 г.	
						млрд руб.	% от РФ	млн руб.	% от РФ		всего, чел.	на тысячу жителей
1. Центральный (Москва)	650,7	3,8	37 991	26,2	58,4	647 382	28,0	2 576 713	32,9	7 850 000	290 168	23,2
2. Северо-Западный (Санкт-Петербург)	1677,9	9,8	13 986	9,6	8,3	214 700	9,3	755 122	9,6	2 168 428	122 594	9,8
3. Северо-Кавказский Южный (г. Ростов-на-Дону)	589,2	3,5	22 914	15,8	38,9	179 467	7,7	607 940	7,8	1 611 037	169 815	13,6
4. Приволжский (г. Нижний Новгород)	1 038,0	6,1	31 158	21,5	30,0	467 283	20,2	1 403 766	17,9	3 519 037	253 004	20,2
5. Уральский (г. Екатеринбург)	1 788,9	10,4	12 382	8,5	6,9	343 677	14,8	1 209 704	15,4	3 772 730	106 483	8,5
6. Сибирский (г. Новосибирск)	5 114,8	30,0	20 064	13,8	3,9	322 148	14,0	709 210	9,1	2 390 625	190 411	15,2
7. Дальневосточный (г. Хабаровск)	6 215,9	36,4	6 687	4,6	1,1	139 157	6,0	312 981	4,0	980 959	81 993	6,5
Всего	17 075,4	100,0	145 182	100,0	8,5	2 313 814	100,0	7 830 341	100,0	22 292 451	1 252 320	1252

ПЕРЕЧЕНЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ РФ С ЧИСЛОМ ПРЕДПРИЯТИЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В НИХ

Число предприятий и организаций по регионам РФ					
	1991 г.	1996 г.	2000 г.	2003 г.	2005 г.
Российская Федерация	288 423	2 249 531	3 106 350	3 845 278	4 417 074
1 Центральный федеральный округ	80 074	740 557	1 132 052	1 458 202	1 727 750
2 Северо-Западный федеральный округ	28 123	238 668	358 747	474 403	557 607
3 Южный федеральный округ	39 802	328 872	410 456	454 722	486 461
4 Приволжский федеральный округ	51 792	365 329	471 312	580 649	650 820
5 Уральский федеральный округ	20 813	176 987	230 931	286 663	335 035
6 Сибирский федеральный округ	41 015	288 276	364 687	433 511	482 465
7 Дальневосточный федеральный округ	16 804	114 026	138 165	157 128	176 936
В % к итогу					
	1991 г.	1996 г.	2000 г.	2003 г.	2005 г.
Российская Федерация	100	100	100	100	100
1 Центральный федеральный округ	27,76	32,92	36,44	37,92	39,12
2 Северо-Западный федеральный округ	9,75	10,61	11,55	12,34	12,62
3 Южный федеральный округ	13,80	14,62	13,21	11,83	11,01
4 Приволжский федеральный округ	21,42	16,24	15,17	15,10	14,73
5 Уральский федеральный округ	7,22	7,87	7,43	7,45	7,58
6 Сибирский федеральный округ	14,22	12,81	11,74	11,27	10,92
7 Дальневосточный федеральный округ	5,83	5,07	4,45	4,09	4,01

Поэтому в настоящее время каркасообразующей, «скелетной» территориальной системой является территориальное устройство государства¹, элементами которого являются не только территориальные образования, в пределах которых осуществляются властные полномочия соответствующих органов государственного управления (административно-территориальные единицы, муниципальные образования, политико-территориальные единицы, ведомственные округа), но и группы таких образований и элементы по функциональному признаку.

Административно-территориальные единицы определены Конституцией Российской Федерации. Согласно этому документу в составе России находятся следующие субъекты Российской Федерации²: 21 республика, 6 краевых образований, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область, 6 автономных округов, а всего 85 субъектов РФ (табл. 3.4–3.6).

Таблица 3.4

ПЕРЕЧЕНЬ РЕСПУБЛИК РФ И ИХ СТОЛИЧНЫЕ ЦЕНТРЫ

№ п/п	Наименование республик	Столичный центр
1	Адыгея	г. Майкоп
2	Алтай	г. Горно-Алтайск
3	Башкортостан	г. Уфа
4	Бурятия	г. Улан-Удэ
5	Дагестан	г. Махачкала
6	Ингушская	г. Мигач
7	Кабардино-Балкарская	г. Нальчик
8	Калмыкия	г. Элиста
9	Карачаево-Черкесская	г. Черкесск
10	Карелия	г. Петрозаводск
11	Коми	г. Сыктывкар
12	Марий Эл	г. Йошкар-Ола
13	Мордовия	г. Саранск
14	Саха (Якутия)	г. Якутск
15	Северная Осетия	г. Владикавказ
16	Татарстан	г. Казань
17	Тува	г. Кызыл
18	Удмуртская	г. Ижевск
19	Хакасия	г. Абакан

¹ Лексин И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа // Российский экономический журнал. 2003. № 1. С. 55.

² Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря. Гл. 3 «Федеративное устройство».

Окончание табл. 3.4

№ п/п	Наименование республик	Столичный центр
20	Чеченская	г. Грозный
21	Чувашская	г. Чебоксары

Таблица 3.5

ПЕРЕЧЕНЬ КРАЕВ И ОБЛАСТЕЙ В СОСТАВЕ РФ

№ п/п край	Наименование	Центры краев и областей
1	2	3
1	Алтайский	г. Барнаул
2	Краснодарский	г. Краснодар
3	Красноярский	г. Красноярск
4	Приморский	г. Владивосток
5	Ставропольский	г. Ставрополь
6	Хабаровский	г. Хабаровск
№ п/п область		
1	Амурская	г. Благовещенск
2	Архангельская	г. Архангельск
3	Астраханская	г. Астрахань
4	Белгородская	г. Белгород
5	Брянская	г. Брянск
6	Владимирская	г. Владимир
7	Волгоградская	г. Волгоград
8	Вологодская	г. Вологда
9	Воронежская	г. Воронеж
10	Ивановская	г. Иваново
11	Иркутская	г. Иркутск
12	Калининградская	г. Калининград
13	Калужская	г. Калуга
14	Камчатская	г. Петропавловск-Камчатский
15	Кемеровская	г. Кемерово
16	Кировская	г. Киров
17	Костромская	г. Кострома
18	Курганская	г. Курган
19	Курская	г. Курск
20	Ленинградская	г. Санкт-Петербург
21	Липецкая	г. Липецк
22	Магаданская	г. Магадан
23	Московская	г. Москва
24	Мурманская	г. Мурманск

Окончание табл. 3.5

1	2	3
25	Нижегородская	г. Нижний Новгород
26	Новгородская	г. Великий Новгород
27	Новосибирская	г. Новосибирск
28	Омская	г. Омск
29	Оренбургская	г. Оренбург
30	Орловская	г. Орел
31	Пензенская	г. Пенза
32	Пермская	г. Пермь
33	Псковская	г. Псков
34	Ростовская	г. Ростов
35	Рязанская	г. Рязань
36	Самарская	г. Самара
37	Саратовская	г. Саратов
38	Сахалинская	г. Южно-Сахалинск
39	Свердловская	г. Свердловск
40	Смоленская	г. Смоленск
41	Тамбовская	г. Тамбов
42	Тверская	г. Тверь
43	Томская	г. Томск
44	Тульская	г. Тула
45	Тюменская	г. Тюмень
46	Ульяновская	г. Ульяновск
47	Челябинская	г. Челябинск
48	Читинская	г. Чита
49	Ярославская	г. Ярославль

Таблица 3.6

ПЕРЕЧЕНЬ ОСТАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ РФ

№ п/п города федерального значения	Наименование	
1	г. Москва	—
2	г. Санкт-Петербург	—
№ п/п автономные образования	Наименование	Центры субъектов
1	Еврейская автономная область	г. Биробиджан
2	Агинский Бурятский автономный округ	ПГТ Агинское
3	Корякский автономный округ	ПГТ Палана
4	Ненецкий автономный округ	г. Нарьян-Мар
5	Ханты-Мансийский автономный округ	г. Ханты-Мансийск
6	Чукотский автономный округ	г. Анадырь
7	Ямало-Ненецкий автономный округ	г. Салехард

Третьим важным звеном в территориальных образованиях (низовое звено) являются *муниципальные образования*. В соответствии с законодательством к муниципальным образованиям относятся городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа либо внутригородские территории городов федерального значения¹. Разновидности муниципальных образований показаны на рис. 3.1.

Таким образом, образование административно-территориальных единиц, экономических районов, федеральных округов преследует главную цель — найти такие положительные тенденции и факторы, которые в наибольшей степени способствовали бы повышению эффективности предпринимательской и любой другой полезной деятельности населения, с обеспечением благосостояния и жизненной устойчивости людей к неблагоприятным воздействиям природы и общества.

3.3. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ РАЙОНИРОВАНИЯ

Действующую структуру регионализации считают пока еще несовершенной. Поэтому существует ряд проектов по совершенствованию регионального деления страны.

Есть предложения по совершенствованию регионализации на базе пролонгирования существующей сетки экономического районирования, которая представляла 11 регионов.

Положительным в этой сетке является накопленный опыт по статистическому обобщению характеристик крупных районов. Но реализация региональной политики не составляла целей администрации и не способствовала объективности и научности развития регионов.

Предполагают также разукрупнить регионы до 18 наименований или, наоборот, разделить территорию страны на 8 регионов² и на 12 регионов — субъектов РФ с одним федеральным округом в г. Москве³.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 г. // Российская газета. 2002. 8 октября.

² Региональная экономика: Учебник / под ред. В.И. Видяпина, М.В. Степанова. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 104.

³ Потемкин А. Меньше регионов — сильнее страна // Российская газета. 2004. 8 декабря.

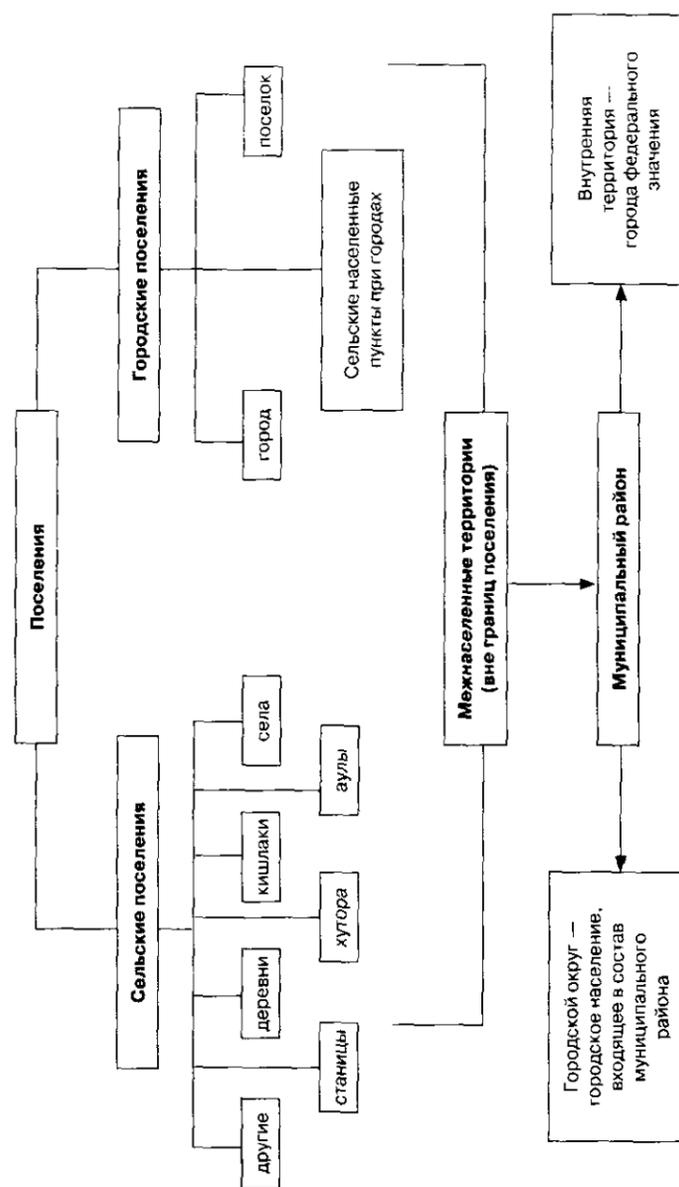


Рис. 3.1. Разновидности муниципальных образований

Однако все эти предложения, кроме последнего, не предполагают организации собственных органов территориального управления, в них сохраняются существенные различия по специализации, дифференциации разных отраслей хозяйствования, они неравномерны по численности населения, экономическому, научно-производственному и сырьевому потенциалу.

Тем не менее учеными и практиками осуществляются классификации регионов по разным признакам и для разных целей и задач.

Например, центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ предложена группировка регионов по социально-экономическому признаку (рис. 3.2). Эта группировка предусматривает рассмотрение регионов в основном с позиций действительности экономической конъюнктуры — куда выгодно (невыгодно) вкладывать инвестиции.

Применяются группировки регионов, например по географическим признакам, важным для выбора предпринимательской деятельности, зависящего от географического положения региона, его природных условий, плотности населения и т.д. (рис. 3.3).

По совокупности признаков можно предложить следующую классификацию регионов (табл. 3.6).

Приведенная классификация регионов РФ далеко не идеальна. Так, в ней некоторые субъекты РФ могут одновременно соответствовать разным типам регионов. Например, Приморский регион «Калининградская область» может быть отнесен к высокоурбанизированному типу, индустриальному и старопромышленному. Но классификация нацеливает на прогрессивные процессы соответствующие нынешней региональной политике.

Следует отметить, что поиск общих подходов к классификациям регионов — это положительное явление. Это означает, что ведется активная работа по формированию территориально-производственных комплексов и созданию эффективной рыночной экономики.

Из всего многообразия классификаций можно выделить 4 основных вида.

Первый вид классификаций — это выделение простых регионов по следующим единичным признакам:

- объем валового внутреннего продукта;
- темпы экономического роста;
- тип территориальной структуры хозяйства (поляризованный или гомогенный);

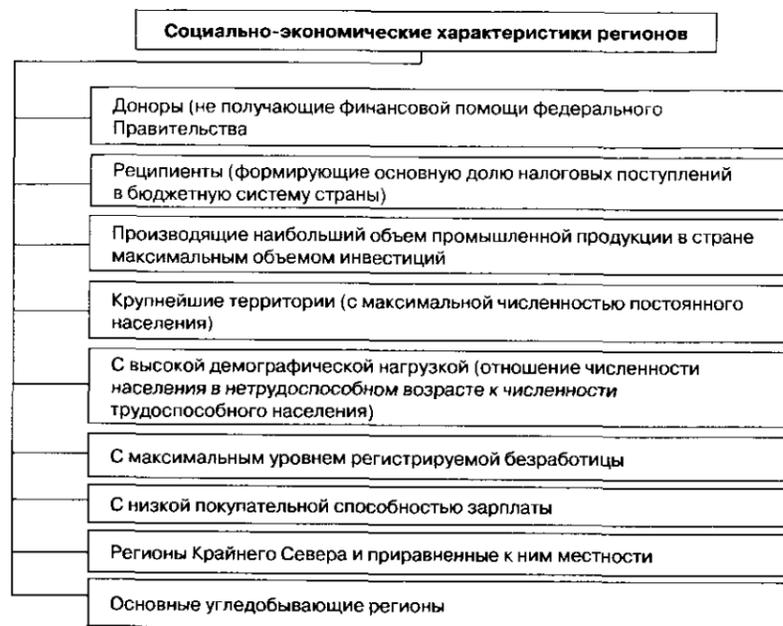


Рис. 3.2. Группировка регионов по их социально-экономическому признаку

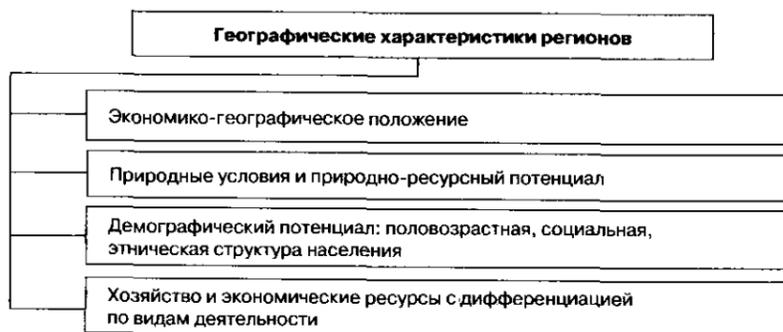


Рис. 3.3. Географические характеристики регионов

Таблица 3.6

ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГИОНОВ ПО ПРИЗНАКАМ И ТИПАМ

Признак	Тип региона	Примерный перечень субъектов Федерации
а) по географическому положению	внутренние	Кировская область, Свердловская область
	приграничные	Псковская область, Краснодарский край, Хабаровский край
б) по выполняемым функциям	столичные	Свердловск, Томск, Саранск
	рекреационные	регионы Черноморского побережья
в) по уровню урбанизации	высокоурбанизированные	Ленинградская область, Московская область, Нижегородская область
	со средним уровнем урбанизации	Курская область, Белгородская область, Краснодарский край
	с преобладанием специализированных видов деятельности	Республика Дагестан, Ставропольский край, Республика Калмыкия
г) по уровню и типу хозяйственного развития	индустриальное (серийное и массовое производство)	Нижегородская область, Екатеринбургская область
	индустриально-серийное производство	Волгоградская область, Липецкая область
	мелкосерийное производство	Курганская область, Республика Чувашия
	индивидуальное производство	Республика Калмыкия, Республика Тува
д) по времени и стадиям	старопромышленные	Тульская область
	вторичного индустриального освоения	Белгородская область
	нового освоения	Иркутская область
	пионерного освоения	Ямало-Ненецкий АО
е) по отраслевой специализации	моноотраслевые (сельскохозяйственные, промышленные, добывающие)	Камчатская область, Ханты-Мансийский АО
	с несколькими отраслями специализации	Кемеровская область
	многоотраслевые	Самарская область
ж) по стадиям промышленного производства	ресурсные	Республика Коми
	базовых отраслей	Вологодская область
	обрабатывающих отраслей	Ивановская область

- коэффициент плотности населения;
- характер хозяйственной специализации региона и т.д.

Второй вид классификации — это выделение сложных регионов на основе совокупности признаков. Например, широко известна классификация регионов, проводимая журналом «Эксперт» на основе двух интегральных показателей: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска.

Третий вид классификации — на основе выделения ключевых проблем регионального развития. Здесь, в частности, определяются такие типы регионов, как:

- депрессивные регионы — демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития;
- стагнирующие регионы — отличающиеся крайне низкими или нулевыми темпами развития;
- пионерные регионы — регионы нового освоения;
- программные (плановые) регионы — регионы, на которые распространяются целевые программы социально-экономического развития и контуры которого не совпадают с существующими границами территориального районирования.

Четвертый вид классификации проводится с точки зрения возможностей региона осуществлять самостоятельную экономическую политику. Здесь, в частности, выделяются «планирующие» регионы, имеющие единые органы хозяйственного управления, и «плановые» регионы, лишенные подобных органов (например, Центрально-Черноземный район, Волго-Вятский, Приволжский).

Известно, что на формирование экономических районов сильно влияют социально-экономические условия соответствующего исторического этапа развития страны, а также специализация овеществленного и неовеществленного человеческого труда, выражающаяся в степени развития производительных сил.

Поскольку и первое, и второе являются постоянно меняющимися, процесс районирования динамичен, хотя основные подходы к нему постоянны, вследствие постоянства принципов и факторов развития.

В настоящее время экономистами выделяются макрорегионы, как крупные экономические зоны на территории страны с характерными природными и экономическими условиями развития производительных сил, зависящими от природных ресурсов, исторических факторов хозяйственного становления, и традициями расселения населения (Западная и Восточная зоны страны). В системе таксономии регионов это возможно и полезно.

Образование (выделение) крупных территориально-организационных структур всегда предполагает укрепление всего государственного строя страны, но только путем обеспечения надлежащего развития регионов страны.

Необходимо учитывать, что районирование должно быть эколого-экономическим, т.е. способствовать совместимости хозяйственной деятельности человека с окружающей его средой. Оно должно способствовать также укреплению единства всех составных частей государственной территории России и обеспечивать эффективное управление ими. Таким образом, обобщая вышеуказанное, систему территориального устройства государства (экономическое районирование) можно характеризовать как совокупность пространства власти, в каждом из которых одновременно осуществляются общегосударственная (федеральная), региональная (субъектов Федерации) и местная (муниципальная) власти, действия которых направлены на повышение эффективности хозяйствования и качества жизни населения.

Контрольные вопросы

1. Определите суть и принципы экономического районирования.
2. Каково территориальное устройство государства?
3. Охарактеризуйте состав субъектов РФ.
4. Определите состав и содержание муниципальных образований.
5. Каковы состав и характеристика округов?
6. Опишите направления совершенствования регионального деления страны.
7. Каковы признаки классификации регионов и направления их использования?
8. Какова общая сущность территориального устройства государства?

Глава 4

РАЗВИТИЕ И РАЗМЕЩЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ В РЕГИОНАХ

4.1. ОБЩЕСТВЕННОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ТРУДА, СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ, КООПЕРИРОВАНИЕ И КОНЦЕНТРАЦИЯ

Выделяют три основные формы общественного разделения труда в целях развития производства: единичное, частное и общее. Единичное разделение труда выражается специализацией предприятий и их производственных подразделений (цехов, участков). Под *специализацией* понимают сосредоточение производства однородного (профильного) продукта труда. Она существует в виде: предметной формы, детальной формы (узлы и части изделия, детали) и технологической формы (стадии и способы производства) (рис. 4.1).

Под *предметной* формой специализации понимают обособление производства продуктов труда, готовых к употреблению и (или) эксплуатации (например, выпуск оборудования, одежды и т.д.).

Детальная (поузловая) форма специализации характеризуется выделением производств частей готового продукта (узлов, деталей), предназначенных либо для комплектования изготавливаемого изделия, либо в качестве запасных частей для осуществления замены износившихся при ремонте, либо в качестве прилагаемых к готовому изделию запасных частей, инструментов и приспособлений.

Технологическая или стадийная форма специализации — это выделение отдельных фаз (стадий) производства как самостоятельных (например, централизованное литейное, кузнечно-прессовое, сварочное производство).

К настоящему времени сложившиеся на практике виды специализации в своих трех формах классифицируются, глубже раскрывая процессы дифференциации труда по родам, типам, классам и т.д. не только на предприятиях, но и в регионах, путем последовательного перехода от ступени к ступени (рис. 4.2).

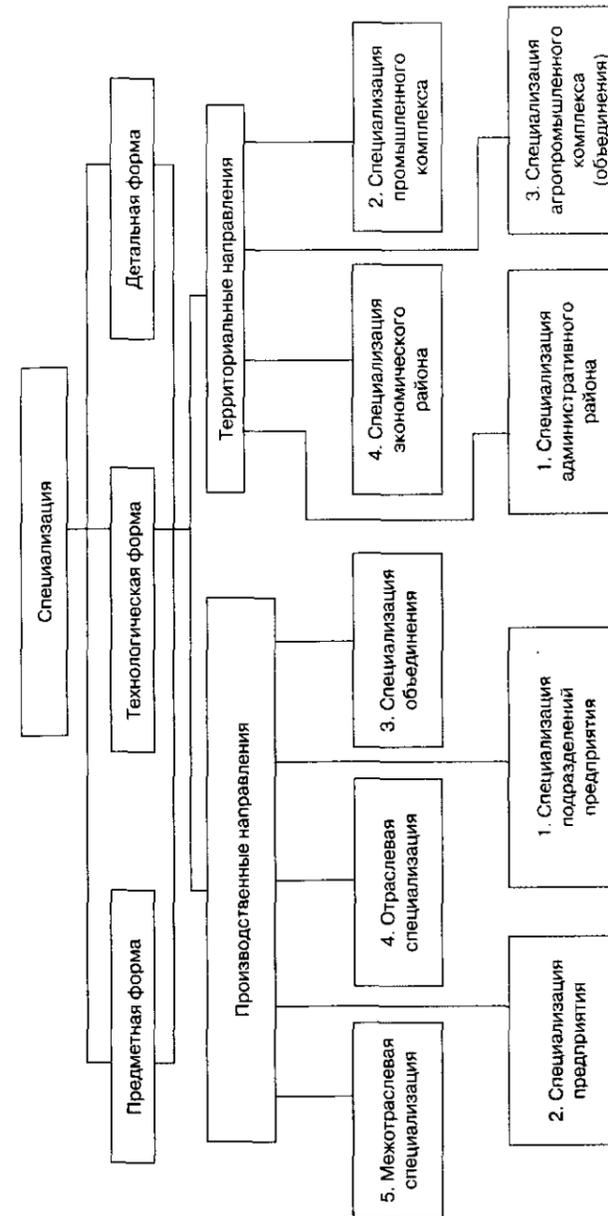


Рис. 4.1. Направления развития специализации производства

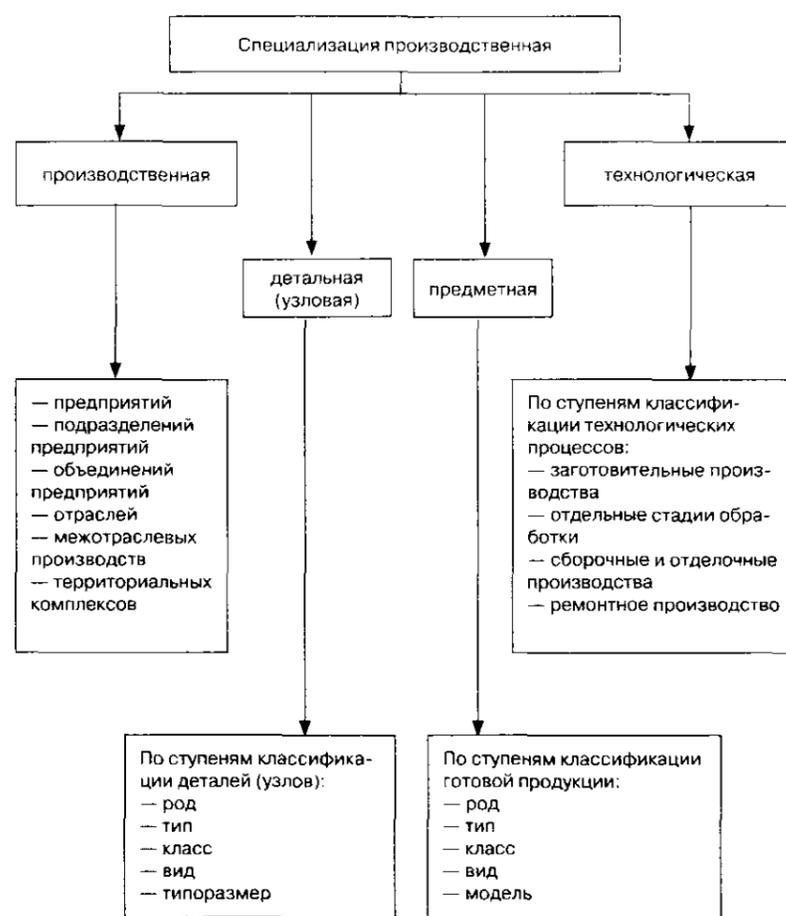


Рис. 4.2. Формы и виды производственной специализации частного разделения труда

Из этой тенденции следует, что разделение труда вышло на новый уровень, уровень частного разделения труда, занимающего промежуточное место между единичным и общественным разделением труда.

Так, развитие специализации экономического района неизбежно приводит к необходимости уточнения ступеней развития

специализации субъектов РФ, других административных единиц (областей, районов, городов), промышленного и агропромышленного комплексов.

Развитие специализации отраслей и видов деятельности ведет к последовательному ограничению разнотипности номенклатуры изделий, узлов, деталей, стадий производства, осуществляемых в объединениях, на предприятиях, в цехах и на участках.

Уже давно выделяются производства изделий и деталей, применяющихся в различных отраслях, так называемые межотраслевые производства (например, производства нормализованных деталей, узлов, крепежа).

Дифференциация специализации производства по ступеням классификации машин, узлов, деталей и стадий технологического процесса ведет к конструктивно-технологической однородности проектирования продукции (по родам, классам, типам, видам, стадиям производства) при разнообразии потребностей и спроса.

Исходя из характеристики сущности и форм специализации, развитие ее по любому направлению может считаться экономически оправданным, если при этом достигается возможность применения прогрессивной техники, технологии и организации производства, обеспечивающих повышение эффективности производства.

Специализация является процессом бесконечно развивающимся, и на каждой ступени, на каждом временном этапе ставит специфические задачи и определяет новые методы и пути их решения.

Специализация производства неразрывно связана с концентрацией производства и кооперированием. Под *кооперированием* понимаются установившиеся длительные производственные и хозяйственные связи между субъектами хозяйствования: регионами, отраслями и непосредственно предприятиями, совместно изготавливающими определенную продукцию.

Предприятия, участвующие в кооперировании, являются, как правило, хозяйственно самостоятельными, поэтому поставки осуществляются на договорной основе. Предприятия находятся в основном в прямой производственной зависимости, особенно когда кооперированные связи определены технологическим процессом совместного изготовления продукции, но могут находиться и в косвенной связи, когда кооперирование осуществляется только с целью более полной загрузки мощностей и не определено основными технологическими процессами (имеются избыточные мощности).

Формы и направления кооперирования по наименованиям и по существу совпадают с формами и направлениями специализации, ибо в связи с развитием специализации они и возникают. Чем уже специализация объекта, тем большее количество смежников и других предприятий участвуют в изготовлении конечного продукта.

Поэтому выделяются предметная, детальная и технологическая формы кооперирования. Среди направлений различают кооперирование между отраслями, объединениями, предприятиями, экономическими и административными районами, промышленными комплексами и т.д.

Под *внутрирайонным* кооперированием понимаются производственные связи предприятий, расположенных на территории одного района. Под *межрайонным* кооперированием понимают производственные связи предприятий, расположенных в разных районах.

Аналогично, исходя из отраслевой принадлежности предприятий, различают *внутриотраслевое* и *межотраслевое* кооперирование.

Совокупный эффект специализации и кооперирования проявляется в концентрации производства. *Концентрация производства* на основе разделения труда заключается в сосредоточении специализированного (однородного) производства как в рамках технологических систем, промышленных предприятий, объединений и отраслей, так и в рамках регионов.

Различают абсолютную и относительную концентрацию производства. *Абсолютная* характеризует размеры производственных единиц, а относительная — распределение объема производства однородной продукции между производственными единицами разного размера.

Под влиянием общественных форм разделения труда и развития научно-технического прогресса сложились четыре вида процессов концентрации производства: агрегатный, технологический, заводской и организационно-хозяйственный вид.

Агрегатная концентрация заключается в увеличении единичной мощности машин и оборудования (агрегатов). Например, в электроэнергетике увеличиваются единичные мощности турбин, в машиностроении растет выпуск многофункциональных станков типа «Обрабатывающий центр», станков с числовым программным управлением, многофункциональных вычислительных машин, универсальных систем автоматизированного проектирования, мощного химического оборудования и т.д.

Технологическая концентрация — это путь увеличения мощностей производства. Такая концентрация может развиваться интенсивно, на базе агрегатной, и экстенсивно, путем увеличения количества единиц однотипного оборудования. Примером технологической концентрации служат мощности специализированного производства литья — центролиты, прядильных, ткацких производств, поточного и массового производств в механообработке и сборке, автоматизированных и автоматических производств в химии, легкой и пищевой промышленности.

Заводская концентрация осуществляется путем увеличения размеров предприятий и производств. Она развивается не только на базе агрегатной и технологической концентрации, но и за счет слияния, объединения нескольких производств в одно. Это, как правило, специализированные предприятия (например, АвтоВАЗ) и предприятия-комбинаты, включающие разные производства одной или нескольких отраслей.

Организационно-хозяйственная концентрация заключается в создании объединений предприятий. В отраслях промышленности образовано большое число разнообразных объединений. Все их модификации можно классифицировать по следующим признакам: характеру производственной деятельности; масштабу деятельности; юридической самостоятельности единиц, входящих в состав объединения; формам специализации и концентрации.

По характеру производственной деятельности объединения подразделяются на производственные; научные; научно-производственные; учебно-научные объединения (УНО); научно-производственные (НПО); научно-технические (НТО); учебно-научно-производственные (УНПО); агропромышленные объединения (АПО); производственные комбинаты (ПК) и т.д.

По масштабу и территории распространения деятельности различаются всесоюзные, республиканские, региональные, отраслевые, межотраслевые и локальные объединения.

В состав объединения могут включаться юридически самостоятельные предприятия, предприятия, лишенные самостоятельности, когда только головное предприятие выступает юридическим лицом, и предприятия смешанной формы собственности. Когда в объединении есть головное предприятие, обладающее юридическими правами, представляющее собой объединение, все остальные действуют как производства, цеха, не имеющие юридических прав, или как предприятия, имеющие ограниченную юридическую самостоятельность, предоставляемую им объединением.

Поскольку главным принципом создания объединения является концентрация производства на базе специализации, то по этому признаку они, в основном, также делятся на объединения с предметной, деталью и технологической формами специализации работ, видов деятельности, выпускаемой продукции на определенной территории.

4.2. ФОРМИРОВАНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ОТРАСЛЕЙ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Отрасль — выделенная и обобщенная структура предприятий, корпораций, организаций по признаку единства экономического назначения производимой ими продукции, работ, услуг.

Отрасль характеризуется также:

1. Единством и однородностью потребляемого сырья;
2. Общностью технологической базы и технологических процессов;
3. Однородным профессиональным составом кадров.

Чем больше совпадений признаков, характеризующих отрасль, тем она «чище».

В статистике давно сформировано понятие «чистой» отрасли, в рамках которого представляется, что это сосредоточение состава предприятий, выпускающих наиболее однородную по экономическому назначению продукцию (например, производство насосов, химическая, металлургическая промышленность и т.д.).

Если признаки экономического назначения продукции расширяются, то их организационное единство характеризуется термином «крупная отрасль» (машиностроение для легкой промышленности, транспортное машиностроение).

Совокупность же крупных отраслей образует комплексы отраслей или комплексные отрасли (агропромышленный, металлургический, машиностроительный, химический комплексы, расположенные на конкретных территориях в регионах).

Совокупность чистых, крупных и комплексных отраслей образуют отраслевую структуру народного хозяйства в регионах и субъектах РФ.

Управление структурой отраслей народного хозяйства в регионах обеспечивается государством для сбережения ресурсов от нерационального использования, для удовлетворения потребностей населения регионов, для повышения выгоды как производителей, так и потребителей.

При наиболее глубоком и рациональном разделении труда, наибольшей «чистоте» существующих отраслей, их узкой специализации, умелом кооперировании между отраслями возможен серьезный рост производительности труда, а также достижение так называемого эффекта «масштаба производства» (рис. 4.3), когда с ростом масштаба (объемов) производства однородной продукции затраты на единицу продукции уменьшаются. В результате при постоянстве цены себестоимость уменьшается, а масса прибыли в отраслях повышается.

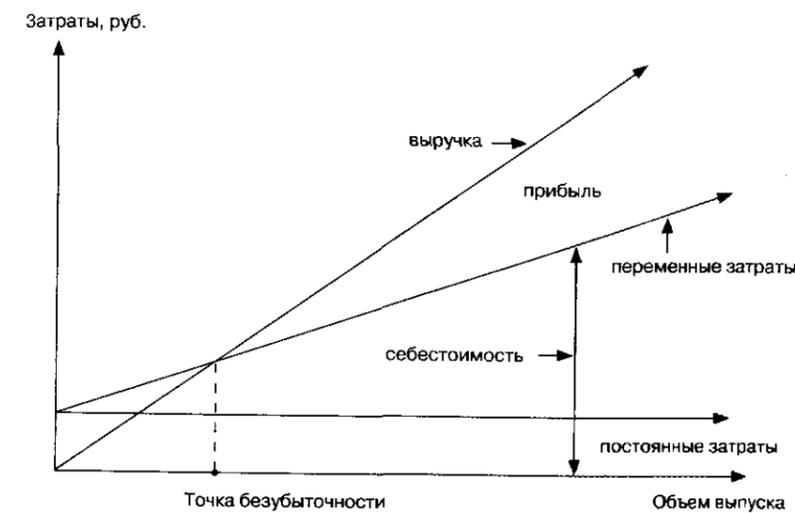


Рис. 4.3. Зависимость затрат от масштаба производства

Укрупненно по отраслевому признаку российскую экономику делят на следующие 4 группы:

- *первичные отрасли* — добывающая промышленность и сельское хозяйство;
- *вторичные отрасли* — обрабатывающая промышленность;
- *отрасли инфраструктуры* — жилищное строительство, транспорт, торговля, здравоохранение, обслуживание производства и населения;
- *отрасли управления*, наука и научное обслуживание.

Более деятельно до последнего времени отрасли классифицировались по ОКОНХ (общероссийскому классификатору отраслей народного хозяйства), где отрасль определялась как совокупность предприятий или их подразделений, которые расположены на определенной территории, заняты однородным видом производственной деятельности или в объеме продукции которых на долю основной деятельности приходится большая часть добавленной стоимости. Предприятия, занимающиеся одновременно несколькими видами производственной деятельности, для отнесения к соответствующим отраслям условно подразделяются. На практике такое подразделение осуществляется в тех случаях, когда можно получить информацию об объеме производства, затратах, численности занятых и т.п. При невозможности выделения какого-либо подразделения предприятия его деятельность учитывалась вместе с основной деятельностью. При этом отрасль объединяет предприятия, занимающиеся однородными видами производственной деятельности, независимо от того, являются они рыночными или нерыночными производителями благ.

Перечень отраслей экономики по ОКОНХ группировался по отраслям, производящим товары, и отраслям, оказывающим услуги (табл. 4.1).

Таблица 4.1

ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА ПО ОКОНХ В 2003 г.¹

№ п/п	Наименование отрасли	Количество предприятий, тыс.
1	Отрасли, производящие товары	1 103,5
1	Промышленность	421,1
2	Сельское хозяйство	314,0
3	Лесное хозяйство	4,7
4	Строительство	363,7
2	Отрасли, оказывающие услуги	2 741,5
1	Обслуживание сельского хозяйства	
2	Транспорт	97,2
3	Связь	16,3
4	Торговля и общественное питание	1 389,2
5	Оптовая торговля продукцией производственно-технического назначения	64,1
6	Информационно-техническое обслуживание	22,9

¹ Российский статистический ежегодник 2003: Госкомстат России. М., 2003. С. 315.

Окончание табл. 4.1

№ п/п	Наименование отрасли	Количество предприятий, тыс.
7	Операции с недвижимым имуществом	38,7
8	Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	157,1
9	Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	7,2
10	Жилищное хозяйство	56,6
11	Коммунальное хозяйство	
12	Непроизводственные виды бытового обслуживания населения	29,5
13	Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	109,2
14	Образование	150,9
15	Культура и искусство	64,5
16	Наука и научное обслуживание	117,1
17	Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	63,9
18	Управление	78,7
19	Общественные объединения	203,5
	Всего	3 845

Например, *строительство* как отраслевой вид деятельности подразумевает осуществление подрядным и хозяйственным способом нового строительства, расширения, реконструкции, ремонта зданий, сооружений и объектов производственного и непроизводственного назначения, техническое перевооружение и поддержку производственных мощностей действующих предприятий.

В соответствии с классификатором отраслей экономики *строительство* охватывает общестроительные и специализированные организации всех форм собственности, осуществляющие строительные, монтажные и другие работы подрядным и хозяйственным способом; организации, осуществляющие капитальный ремонт зданий и сооружений, ремонт и строительство жилищ по заказам населения; организации, осуществляющие эксплуатационное бурение; проектные, проектно-изыскательные и изыскательные организации; хозяйственное управление строительством.

К прочим видам деятельности сферы материального производства относятся редакции, издательства, заготовительные конторы по сбору металлолома и утиля, вневедомственная охрана и др.,

включая хозяйственное управление перечисленными видами деятельности.

К отраслям, оказывающим услуги, относится *обслуживание сельского хозяйства*. К этой отрасли относятся организации, оказывающие услуги по улучшению земель, химизации почв и другим агрохимическим работам, зоотехническому и ветеринарному обслуживанию, эксплуатации водохозяйственных систем и сооружений, регулированию вылова рыбы (рыбоохрана и рыбнадзор).

Транспортная отрасль включает: железнодорожный транспорт, в том числе трамвайный и метрополитен; шоссейный транспорт, в том числе автомобильное и шоссейное хозяйство, троллейбусный транспорт; трубопроводный транспорт; водный транспорт, в том числе морской, внутренний и лесосплав; авиационный транспорт; прочие виды транспорта.

Отрасль охватывает все виды деятельности, связанные с перевозкой грузов и пассажиров, выполняемые самостоятельными транспортными предприятиями всех форм собственности, подсобными подразделениями предприятий, отнесенных к другим отраслям, домашним хозяйствам и части платных услуг. Шоссейное хозяйство включает деятельность по текущему ремонту и содержанию автомобильных дорог (очистка, разметка, озеленение). Деятельность по строительству и капитальному ремонту дорог относится к отрасли «Строительство».

Связь как отрасль охватывает почтовую, курьерную, электро- и радиосвязь.

Торговля и общественное питание как отрасль включает внутреннюю и внешнюю торговлю и прокат. Внутренняя торговля — оптовая и розничная торговля (в том числе овощехранилища, сдача в прокат предметов культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, посреднические услуги бирж, брокерских, маклерских, дилерских контор, агентств, торговых домов, коммерческих центров по купле-продаже товаров народного потребления). Она охватывает деятельность государственных и негосударственных предприятий, а также частных лиц (уличная торговля, посреднические услуги).

Материально-техническое снабжение и сбыт как отрасль охватывает: снабжение и сбыт, хозяйственное управление снабжением и сбытом, сдачу внаем (аренду) оборудования и машин производственно-технического назначения специализированным предприятиям, посреднические услуги товарных, товарно-сырьевых бирж, брокерских, маклерских, дилерских контор, агентств, торговых

домов, коммерческих центров по купле-продаже и сдаче в аренду оборудования, машин и другой продукции производственно-технического назначения.

К заготовкам как отрасли относятся: деятельность по заготовке сельскохозяйственной продукции, которую осуществляют заготовительные организации, пункты и отделения, реализационные и перевалочные базы, элеваторы, семеочистители и зерносушильные фабрики и пункты, конторы по заготовке продукции растениеводства и животноводства, товарно-сырьевые биржи, брокерские конторы и агентства, а также частные лица, оказывающие посреднические услуги по купле-продаже этой продукции.

Информационно-вычислительное обслуживание как отрасль включает: услуги по обработке и представлению информации, консультации по программному обеспечению, созданию баз данных и т.п. Эта деятельность осуществляется вычислительными центрами, машиносчетными станциями, централизованными бухгалтериями, а также частными лицами.

Операции с недвижимым имуществом как отрасль охватывают: продажу и сдачу в аренду организациями (собственниками) недвижимого имущества производственно-технического и непроизводственного назначения (кроме жилья), посреднические услуги бирж, брокерских контор, агентств и частных лиц при купле-продаже или сдаче внаем недвижимого имущества.

Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка как отрасль включает: посреднические услуги универсальных товарно-фондовых и других бирж, брокерских контор и агентств при купле-продаже товаров, ценных бумаг, валюты и сдачи внаем (в аренду, напрокат) без ярко выраженной специализации; посреднические услуги по приобретению ноу-хау, патентов, лицензий, иных авторских прав; приобретение и уступку авторских прав на исполнение производственной литературы и искусства; рекламу, представительские услуги (организации выставок, встреч и т.п.), аудиторскую деятельность, маркетинговые исследования, консультации по вопросам коммерческой деятельности, финансирования и управления.

Геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы — отрасль, включающая геологическую разведку недр, съемку геологического содержания земной поверхности и глубинное изучение земной коры, кроме отнесенных к научным исследованиям; поиски и разведку месторождений полезных ископаемых и подземных вод, услуги гидрометеорологической службы,

хозяйственное управление геологоразведочных, геодезических и гидрометеорологических организаций, а также деятельность золотоискателей и других частных лиц по добыче и разведке полезных ископаемых.

Жилищное хозяйство как отрасль охватывает услуги по эксплуатации жилищного фонда, в том числе общежитий. Эти услуги могут оказывать домоуправления, жилищно-эксплуатационные отделы предприятий и организаций, дачные и жилищные кооперативы, общежития учебных заведений, жилищные управления министерств и ведомств.

Коммунальное хозяйство как отрасль включает услуги по внешнему благоустройству (санитарная очистка, уборка и озеленение городов и поселков, эксплуатация наружного освещения, газо-, водо- и теплоснабжение); услуги гостиниц (без туристических), гаражей, специальных автохозяйств (по уборке территории); услуги по эксплуатации служебных зданий, пожарной охраны, услуги по хозяйственному управлению коммунальным хозяйством.

К непроизводственным видам бытового обслуживания населения как отрасли относятся: услуги фотоателье, бань, душевых павильонов, парикмахерских, организаций по уборке квартир, выдаче справок, выполнению поручений, ломбардов, ритуальные услуги.

Здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение как отрасль включает деятельность больниц, поликлиник, санаториев-профилакториев, домов отдыха, туристических лагерей, стадионов, спортивных клубов, учреждений социального обеспечения, домов-интернатов для престарелых и инвалидов.

Народное образование как комплексная отрасль охватывает деятельность академий, университетов, институтов, техникумов, училищ, школ и других учебных заведений по подготовке кадров с высшим и средним специальным образованием, курсов повышения квалификации, детских домов, дошкольное образование, а также услуги лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью в данной сфере.

Культура и искусство — отрасль, включающая деятельность театров, библиотек, музеев, художественных галерей, радиовещания и телевидения, цирков, зоопарков, ботанических садов, парков культуры и отдыха. К отрасли в соответствии с уточнениями к ОКОНХ относятся киностудии, студии звукозаписи и прокат кинофильмов.

Наука и научное обслуживание как отрасль включает деятельность учреждений, ведущих научно-исследовательские работы,

конструкторских и проектных организаций, опытных заводов (выпускающих промышленную продукцию на сторону), внедренческих предприятий, организаций по обслуживанию научных учреждений.

Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение как отрасль включает банковскую деятельность, страхование, пенсионное обеспечение, финансово-посредническую деятельность.

Вспомогательная финансовая посредническая деятельность охватывает услуги негосударственного управления финансовыми рынками (фондовых, валютных, валютно-фондовых бирж), услуги по биржевым операциям с фондовыми ценностями брокерских, маклерских, дилерских фирм и частных лиц, осуществляющих операции с ценными бумагами и валютой.

Страхование включает услуги по страхованию жизни, имущества и другим видам страхования, предоставляемые организациям различных форм собственности, и организационно-правовые формы, в том числе негосударственные медицинские организации.

Управление как отрасль включает деятельность органов государственной власти и управления, судебных и юридических учреждений, органов охраны общественного порядка, безопасности и обороны. К ней также относятся государственные внебюджетные фонды, представляющие собой особую форму организации, перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования некоторых общественных потребностей, находящиеся в ведении государственных органов власти социальные фонды (кроме фонда государственного социального страхования и пенсионного фонда), фонды обязательного медицинского страхования, а также экономические и специальные фонды.

Общественные объединения. В состав этой отрасли входят: политические объединения; объединения директоров, предпринимателей, кооперативов, торгово-промышленная палата; профессиональные союзы, конфедерация профсоюзов; творческие, научно-технические и культурно-просветительные общественные объединения; объединения социальной защиты (общества инвалидов, общества спасения на водах и др.); общественные фонды; благотворительные фонды; религиозные организации.

Культурно-просветительные, спортивные учреждения, дома отдыха, пансионаты, туристические базы, находящиеся в собственности общественных объединений, рассматриваются как их заведения и относятся к соответствующим отраслям.

Рассмотренный состав отраслей можно называть также хозяйственными отраслями, как объекты хозяйствования, в которых целесообразны организация и управление конкурентоспособных видов продукции и деятельности.

4.3. ДРУГИЕ ГРУППИРОВКИ ОТРАСЛЕЙ И КОМПЛЕКСОВ

Качество любой отраслевой классификации группировки зависит от того, в какой мере она соответствует современному состоянию разделения труда, поэтому проблемы ее совершенствования всегда актуальны. Так, для анализа социально-экономического развития регионов постоянно требуется вносить изменения в классификации. Это способствует разграничению единиц наблюдения и детализации группировок публикуемых данных. Перечисленные выше отрасли экономики могут быть выделены на основе уже действующей в статистике классификации видов продукции и видов деятельности, т.е. ОКПД.

В планировании возможно и необходимо использовать группировки отраслей внутри сфер народного хозяйства. Так, в частности, промышленность обычно включает следующие группировки отраслей:

- 1) электроэнергетика;
- 2) топливная промышленность;
- 3) черная и цветная металлургия;
- 4) химическая и нефтехимическая промышленность;
- 5) машиностроение и металлообработка;
- 6) лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность;
- 7) промышленность строительных материалов;
- 8) стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность;
- 9) легкая, пищевая промышленность;
- 10) микробиологическая промышленность;
- 11) мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность;
- 12) медицинская промышленность;
- 13) другие промышленные производства (рыболовство, ремонт машин, химчистка, обработка фотопродукции).

Между отраслевыми классификациями и классификациями товаров существуют тесные связи. Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности

(МСОК) является классификацией видов экономической деятельности с иерархической структурой. Она была разработана в ООН, ее 3-я редакция была одобрена статистической комиссией и опубликована в 1990 г. Классификация ООН, как правило, является основой для разработки классификаций Европейского союза, использование которой предписано странам — членам ЕС соответствующим постановлением. При этом возможна ее определенная модификация для учета местных национальных особенностей.

Классификация отраслей народного хозяйства представляется теперь через группировку видов деятельности, отличающихся между собой характером функций, выполняемых ими в общей системе общественного разделения труда.

Международная стандартная классификация всех видов экономической деятельности имеет 17 секций, обозначенных заглавными латинскими буквами. Одни секции состоят из одного раздела, например, строительство, образование. Другие секции — из нескольких. Всего в МСОК входит 159 групп, которые образуют 290 классов (табл. 4.2).

Разделы и группы представлены с учетом:

- характера производимых товаров и услуг;
- назначения товаров и услуг;
- вида сырья, обработки и технологии производства.

Классы устанавливаются с учетом основной части продукции, производимой включенными в этот класс единицами.

Единицами наблюдения в МСОК являются объекты, по которым ведется сбор информации, однородные по экономической деятельности и местоположению. Единицами вида деятельности могут быть предприятие или его часть (подразделение).

Таблица 4.2

УКРУПНЕННАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Секции	Число группировок				
	Всего	В том числе по уровням			
		1	2	3	4
1	2	3	4	5	6
Всего	526	17	60	159	290
A. Сельское хозяйство, охота и лесоводство	18	1	2	6	9
B. Рыбоводство	4	1	1	1	1
C. Горнодобывающая промышленность	28	1	5	10	12
D. Обрабатывающая промышленность	210	1	23	61	125

Окончание табл. 4.2

1	2	3	4	5	6
Е. Электроэнергия, газ и водоснабжение	11	1	2	4	4
Ф. Строительство	12	1	1	5	5
Г. Оптовая и розничная торговля	50	1	3	17	29
Н. Гостиницы и рестораны	6	1	1	2	2
И. Транспорт, склады и связь	33	1	5	10	17
Ж. Финансовое посредничество	21	1	3	5	21
К. Операции с недвижимостью, аренда, коммерческая деятельность	54	1	5	17	31
Л. Государственное управление и оборона, социальное страхование	13	1	1	3	8
М. Образование	11	1	1	4	5
Н. Здравоохранение и социальные услуги	11	1	1	3	6
О. Прочие коммунальные, социальные и персональные услуги	36	1	4	9	22
Р. Частные домашние хозяйства с наемным персоналом	4	1	1	1	1
Q. Экстерриториальные организации и органы	4	1	1	1	1

Таблица 4.3

СТРУКТУРА ОКВЭД НА УРОВНЕ РАЗДЕЛОВ, ПОДРАЗДЕЛОВ И КЛАССОВ

Разделы и подразделы ОКВЭД	Наименование разделов и подразделов	Коды и наименования классов, входящих в разделы и подразделы
1	2	3
A	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	01 Сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях 02 Лесное хозяйство и предоставление услуг в этой области
B	Рыболовство, рыбоводство	05 Рыболовство, рыбоводство и предоставление услуг в этих областях
C CA	Добыча полезных ископаемых Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	10 Добыча каменного угля, бурого угля и торфа 11 Добыча сырой нефти и природного газа, предоставление услуг в этих областях 12 Добыча урановой и ториевой руд

Продолжение табл. 4.2

CB	Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	13 Добыча металлических руд 14 Добыча прочих полезных ископаемых
D DA	Обрабатывающие производства Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	15 Производство пищевых продуктов, включая напитки 16 Производство табачных изделий
DB	Текстильное и швейное производство	17 Текстильное производство 18 Производство одежды; выделка и крашение меха
DC	Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	19 Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви
DD	Обработка древесины и производство изделий из дерева	20 Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели
DE	Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	21 Производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них 22 Издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации
DF	Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов	23 Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов
DG	Химическое производство	24 Химическое производство
DH	Производство резиновых и пластмассовых изделий	25 Производство резиновых и пластмассовых изделий
DI	Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	26 Производство прочих неметаллических минеральных продуктов
DJ	Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	27 Металлургическое производство 28 Производство готовых металлических изделий
DK	Производство машин и оборудования	29 Производство машин и оборудования
DL	Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	30 Производство офисного оборудования и вычислительной техники 31 Производство электрических машин и электрооборудования 32 Производство аппаратуры для радио, телевидения и связи 33 Производство изделий медицинской техники, средств измерений, оптических приборов и аппаратуры, часов
DM	Производство транспортных средств и оборудования	34 Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов 35 Производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств

Продолжение табл. 4.2

DN	Прочие средства	36 Производство мебели и прочей продукции, не включенной в другие группировки 37 Обработка вторичного сырья
E	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	40 Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды 41 Сбор, очистка и распределение воды
F	Строительство	45 Строительство
G	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	50 Торговля автотранспортными средствами и мотоциклами, их техническое обслуживание и ремонт 51 Оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами 52 Розничная торговля, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами; ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования
H	Гостиницы и рестораны	55 Деятельность гостиниц и ресторанов
I	Транспорт и связь	60 Деятельность сухопутного транспорта 61 Деятельность водного транспорта 62 Деятельность воздушного транспорта 63 Вспомогательная и дополнительная транспортная деятельность 64 Связь
J	Финансовая деятельность	65 Финансовое посредничество 66 Страхование 67 Вспомогательная деятельность в сфере финансового посредничества и страхования
K	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	70 Операции с недвижимым имуществом 71 Аренда машин и оборудования без оператора, прокат бытовых изделий и предметов личного пользования 72 Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий 73 Научные исследования и разработки 74 Предоставление прочих видов услуг

Окончание табл. 4.2

L	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	75 Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение
M	Образование	80 Образование
N	Здравоохранение и предоставление услуг	85 Здравоохранение и предоставление услуг
O	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	90 Удаление сточных вод, отходов и аналогичная деятельность 91 Деятельность общественных объединений 92 Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта 93 Предоставление персональных услуг
P	Предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства	95 Предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства
Q	Деятельность экстерриториальных организаций	99 Деятельность экстерриториальных организаций

Из табл. 4.3 видно, что, например, промышленная деятельность включает горнодобывающую промышленность и разработку карьеров, обрабатывающую промышленность и снабжение электроэнергией, газом, паром и горячей водой (разделы *C, D, E*).

В связи с применением множества классификационных признаков для интерпретации рубрик МСОК следует пользоваться пояснительными примечаниями¹.

Группировки отраслей создаются для целей управления отраслевой структурой. **Отраслевая структура** — характеристика долей отдельных отраслей в общем объеме выпуска продукции всей совокупности хозяйствующих субъектов регионов. Она определяется следующими факторами:

- 1) способами производства и общественными историческими условиями;
- 2) экономической политикой;
- 3) наличием естественных природных ресурсов;
- 4) изменением структуры потребностей;
- 5) научно-техническим прогрессом и уровнем образования;

¹ Таблицы детального соответствия наименований и кодов ОКОНХ и ОКВЭД. Основные статистические показатели РФ по видам экономической деятельности (ОКВЭД) в январе–сентябре 2004 г. М.: Федеральная служба статистики, 2004. С. 95.

6) развитием специализации, кооперирования, концентрации, комбинирования;

7) темпами развития и ролью в расширенном воспроизводстве;

8) местом страны в мировом общественном разделении труда;

9) необходимостью поддержания уровня безопасности страны.

Особое положение в отраслевом делении экономики занимает **инфраструктура** — совокупность материальных средств для обеспечения производственных и социально-бытовых потребностей.

Различают производственную и социальную инфраструктуру. К *производственной* инфраструктуре относят инженерные коммуникации, транспорт, объекты материально-технического снабжения и другие, имеющие производственное значение. К *социальной* инфраструктуре относят жилищно-бытовое хозяйство, коммуникации, транспорт, торговлю и другие службы, занятые непосредственно обслуживанием населения.

Еще одной особенностью российской экономики является сложившаяся сеть в регионах так называемых **межотраслевых комплексов**: топливно-энергетического, металлургического, машиностроительного, химико-лесного, строительного, агропромышленного, транспортного и др., которые недавно использовались как единицы прогнозирования развития народного хозяйства.

Объемы производства межотраслевых комплексов исчисляются на всей территории страны. Однако, соединяя в себе множество различных отраслей и подотраслей, объектов инфраструктуры, они привели к необходимости введения понятия **территориально-производственных комплексов** (ТПК). Отсюда происходит членение народного хозяйства по зонам (таксонам), районам разного ранга, промышленным центрам, узлам.

Первые ТКП как единицы планирования появились в 1930-х гг. — это Урал (металлурго-машиностроительный комплекс Магнитогорска и Челябинска), Урало-Кузбасс (угольно-металлургический комплекс), Юг Западной Сибири (освоение запасов углеводородного сырья).

Основным фактором, предопределяющим создание ТКП, является наличие крупномасштабных, экономически целесообразных к использованию природных ресурсов.

За последние десятилетия в нашей стране сформировались следующие мощные ТКП:

- КМА (Курская магнитная аномалия);
- Оренбургский газо-химический;

- Тимано-Печорский;
- Западно-Сибирский;
- Ангаро-Енисейский;
- Саянский;
- Краснодарский;
- Иркутско-Черемховский;
- Братско-Илимо-Тайшетский;
- Приангаро-Енисейский;
- Южно-Якутский.

Так как основой всех видов группировок хозяйств являются специализация, кооперация и концентрация производства, то для количественного определения уровня специализации экономического района используются следующие известные показатели. Например, коэффициент локализации конкретного производства на территории региона (K_L), который определяется по формуле:

$$K_L = (O_p / P_p \times 100) / (O_c / P_c \times 100),$$

где O_p — отрасль региона; O_c — отрасль страны; P_p — все промышленное производство региона; P_c — все промышленное производство страны.

$$K_n = (O_p / O_c \times 100) / (N_p / N_c \times 100),$$

где N_p — население района; N_c — население страны.

Следующим показателем может быть коэффициент межрайонной товарности (K_{MT}), определяемый как

$$K_{MT} = V_{\text{выв}} / P_p,$$

где $V_{\text{выв}}$ — объем вывоза из района продукции.

Часто используется коэффициент (индекс) специализации региона на определенной отрасли (K_{co}):

$$K_{co} = Y_o / Y_p,$$

где Y_o — удельный вес региона в стране по выпуску продукции данной отрасли; Y_p — удельный вес региона в стране по выпуску промышленности.

4.4. УПРАВЛЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫМИ СИЛАМИ

Управление процессом развития производительных сил отраслей (видов деятельности) представляет собой процесс координационных функций центральных (федеральных), региональных орга-

нов и органов местного самоуправления на основе экономических стимулов. Оно осуществляется как в отношении хозяйствующих бизнес-субъектов, так и в отношении населения соответствующих региональных субъектов.

Так, управление пропорциями в развитии народнохозяйственного комплекса страны осуществляется по следующим позициям (направлениям):

1) *межрегиональная* оценка распределения природного комплекса страны по территориям с позиции планирования использования природных ресурсов;

2) обеспечение *социально-экономических* региональных пропорций путем распределения населения по регионам, управления потоками миграции, регулирования занятости, обеспечения инфраструктурой и т.п.;

3) *регулирование хозяйства и территориальных пропорций* путем создания региональных энергетических комплексов (обеспеченность регионов местными энергоресурсами и средствами доставки их со стороны);

4) *планирование территориальных пропорций агропромышленного комплекса* (распределение отраслей АПК по регионам, их специализация и уровень освоения);

5) *территориальное распределение транспортного комплекса* (степень обеспеченности транспортными артериями: сетями автомобильных дорог, железных дорог, морскими и речными коммуникациями, трубопроводным транспортом и авиатранспортом и т.д.);

6) *территориальные пропорции промышленности* (распределение добывающих и обрабатывающих отраслей по регионам).

Задачей федеральных, региональных органов и органов местного самоуправления является сбалансированное развитие всех групп отраслей народнохозяйственного комплекса.

В советское время этими проблемами занимался специальный орган СОПС (Совет по изучению производительных сил). С 1960 г. он был передан в подчинение Госэкономсовета СССР. В 1960–1970-е гг. была создана уникальная система предплановых обоснований территориального развития СССР. Она включала в себя отраслевые и территориальные схемы-прогнозы, результаты которых корректировались и интегрировались в генеральную схему развития и размещения производительных сил на заданный период времени.

СОПС провел 4 цикла работ по Генсхеме за период по 1980, 1990, 2000, 2005 гг. Их разработку возглавляли академик Н.Н. Не-

красов (председатель СОПС в 1981–1986 гг.), Л.А. Козлов (председатель СОПС с 1986 по 1992 г.).

Генсхемы, а также схемы развития и размещения производительных сил, разрабатывались по союзным республикам, крупным экономическим районам и основным территориально-производственным комплексам и содержат взаимоувязанные прогнозы природно-ресурсного потенциала, населения и трудовых ресурсов, развития производства, межрайонных и внешнеэкономических связей, расширения новых и реконструкции действующих предприятий, развития социальной сферы и системы мероприятий по охране окружающей среды.

Колоссальная работа обосновывалась тем, что экономика имеет сложную структуру, в основе которой есть не только объемные отраслевые, но и объемные территориальные составляющие.

И это действительно так. Отраслевая структура экономики во всем мире характеризуется пропорциями между многочисленными группами хозяйствующих субъектов, управление которыми возможно и необходимо на основе межотраслевого баланса, нормативов прямых и полных затрат и т.д.

Территориальная (региональная) структура экономики распределяет хозяйствующих субъектов по территориальным ячейкам (таксонам) на основе территориального разделения труда, базирующегося на природно-ресурсных, демографических и иных факторах.

Схемы развития и размещения народного хозяйства и отраслей предусматривают комплекс расчетов по следующей схеме (по методике 1985 г.):

- анализ современного состояния развития и размещения комплексов отраслей;
- определение основных условий и факторов развития и размещения отраслей на перспективу;
- определение оптимального варианта развития и размещения отраслей, в том числе путем составления межотраслевого баланса.

Схемы развития и размещения производительных сил республик и экономических районов состояли из следующих разделов:

- анализ современного состояния экономического и социального развития и размещения производительных сил;
- оценка природных и экономических предпосылок дальнейшего развития и размещения производительных сил;

- обоснование основных направлений производственной специализации и комплексного развития хозяйства;
- обоснование размещения производительных сил внутри экономических районов.

В настоящее время многими регионами — субъектами РФ самостоятельно разрабатываются схемы развития и размещения производительных сил на перспективу¹.

4.5. ЗАКОНОМЕРНОСТИ, ПРИНЦИПЫ И ФАКТОРЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ

Исходя из опыта хозяйствования как в нашей стране, так и за рубежом сложились определенные закономерности, принципы и факторы развития и размещения производительных сил. Под закономерностями размещения понимают наиболее общие зависимости между развитием производительных сил и территориальной организации хозяйства. К ним относятся: рациональное и более эффективное размещение производства, комплексное развитие хозяйства регионов; рациональное, территориальное разделение труда, специализация, концентрация и кооперирование; выравнивание уровней экономического и социального развития.

Принципы размещения представляют собой исходные положения, которыми руководствуются специалисты при разработке программных установок экономической политики развития и размещения производительных сил.

К основным *принципам* размещения отраслей народного хозяйства относятся:

- 1) обеспечение хозяйственного и культурного подъема регионов, в том числе роста жизненного уровня населения;
- 2) достижение, обеспечение и повышение значений минимального потребительского бюджета (МБП), потребительского минимума (ПМ), рационального потребительского бюджета (РБП);
- 3) развитие разделения труда, концентрации производства и минимизация издержек производства;
- 4) комплексное развитие хозяйства региона на основе специализации, концентрации и диверсификации;
- 5) приближение производства к источникам сырья и местам потребления продукции; развитие кооперированных связей между

¹ Например, «Схемы развития...» Свердловской области на период до 2015 г., Иркутской области, других областей, г. Москвы и т.д.

регионами на основе разработки программ ввоза и вывоза продукции, услуг;

6) укрепление и развитие международных связей по развитию производства, в том числе получение экономических выгод на территории зарубежных стран, через транснациональные компании (ТНК);

7) освоение и комплексное, эффективное использование природных ресурсов с привлечением инвесторов, концессионеров и т.д.;

8) комплексное оздоровление экологической обстановки; обеспечение безопасных условий труда и отдыха населения;

9) обеспечение научных основ градостроительства и расселения населения.

Для осуществления принципиальных установок должны быть или создаваться необходимые условия размещения и развития производства.

К *основным факторам* размещения производства относятся:

- 1) природные,
- 2) демографические,
- 3) исторические,
- 4) научно-технические,
- 5) организационные,
- 6) транспортные,
- 7) экономические,
- 8) социальные,
- 9) географические,
- 10) государственно-политические и прочие условия.

Природные факторы характеризуют условия поведения людей в области размещения производства в зависимости от наличия, многообразия и качества полезных ископаемых (федерального значения — руды, нефть, газ и т.д. и местного значения — общераспространенные), гидроэнергетических (водных) ресурсов, лесных ресурсов, а также в зависимости от особенностей рельефа местности (ровный, овражный, горный, каменистый и т.д.), видов почв (твердая почва, пески, болота, глинозем, чернозем и т.д.), климатических условий (умеренный климат, жаркий, тропический, северный и т.п.), сейсмичности, подверженности другим природным экстремальным катаклизмам.

Демографические факторы характеризуют возможность размещения и хозяйствования в зависимости от плотности населения на территории региона (в европейской части плотность населения

доходит до 20 чел. на 1 км², в восточных районах 2–3 чел./ км², в северных — меньше 1 чел./ км²), условий воспроизводства, общего образования и профессионального обучения, роста квалификации.

Добывающие отрасли и отрасли, осуществляющие первичную обработку сырья и материалов, как правило, размещаются в регионах, где низкая плотность населения.

Социальное общество должно стремиться к равномерному расселению населения на территории страны. Но это требует крупных затрат на жилищное и культурно-бытовое строительство.

Исторические факторы представляют собой размещение традиционных отраслей, унаследованных от предшествующих формаций. Известны своими традициями отрасли производства в Иванове, Туле, Новороссийске, Сочи, Санкт-Петербурге, Москве.

В Петербурге до революции был создан крупный центр машиностроения, поэтому близ него было создано крупное производство металла. В Центральном районе развито текстильное производство. В Москве создано наукоемкое производство — здесь образовались центры науки (университеты, академии).

К *организационным факторам* относятся условия, создающие возможность использования преимуществ специализации, концентрации труда, кооперирования и объединения в производственные и инфраструктурные корпорации, территориальные таксоны. Особую роль играют организационные процессы комбинирования, позволяющие создавать практически безотходные производства с широкой номенклатурой выпуска. Здесь уменьшается транспортная и сырьевая зависимость, увеличиваются возможности оптимизации объемов производства.

Транспортные факторы определяют размещение производительных сил с позиций возможности доставки и поставки грузов различными путями: по суше, по воде, воздушным путем, с помощью трубопроводов, экономичными способами. Это зависит не только от вида, типа, но и от мощности, грузоподъемности, вместимости и т.п. транспортных средств.

Так, например, несмотря на то, что на изготовление готовой продукции в машиностроении расходуется по весу в 2–2,5 раза больше сырья и материалов, в связи с большим коэффициентом использования грузоподъемности наземных транспортных средств доставка сырья обходится дешевле.

Себестоимость доставки 1 т-км готовой продукции в 2,2–4,5 раза больше себестоимости доставки 1 т-км сырья и основных материалов.

По исследованиям института «Гипростанок» в 90-х гг. доказано, что величина транспортных расходов возрастает при размещении предприятий в отдаленном от потребителя районе. В табл. 4.4 приведен пример размещения строительства одного и того же завода с одинаковым выпуском продукции, но в различных районах.

Таблица 4.4

Район расположения завода	Транспортные расходы по тарифу МПС, в млрд руб.	Удельный вес транспортных расходов, в %
Центр	1,4	2,6
Западная Сибирь	2,4	4,5
Восточная Сибирь	4,16	7,8
Дальний Восток	5,8	10,9

Научно-технические факторы позволяют решать вопросы размещения наукоемких предприятий практически везде с учетом коммуникабельности научной информации. Но при организации внедрения наукоемких производств, технологий, освоения новых приборов труда требуются высококвалифицированные кадры, которым необходимо обеспечить научно-производственную инфраструктуру и достаточно комфортные условия труда и быта, материальное обеспечение.

Все это предполагает опережающее сотрудничество в местах размещения производственных объектов, производственной и непроизводственной инфраструктуры.

Есть еще региональная специфика использования техники, ее учет позволяет добиться лучших результатов. Так, использование техники в тундре, на болотах, в пустынях, горных массивах требует определенной обоснованности размещения не только производства, но и производственных организаций, которые должны испытывать изделия в северных, южных, горных и т.п. условиях.

Экономические факторы, пожалуй, самые главные во всем ряду факторов, так как они позволяют определить методы и функции управления хозяйствами в сочетании всех факторов с целью обеспечения выгоды размещения для региона и его населения. Экономические науки выработали основные показатели, характеризующие выгодность для населения региона размещенных производительных сил. К ним относятся показатели: рентабельности спроса, самоокупаемости вложений, дохода на душу населения, бюджетной и коммерческой эффективности с учетом коэффициентов инфляции и дисконтирования и др.

Социальные факторы являются дополнением к экономическим и предполагают рост качества жизни населения региона при решении задач по размещению объектов производства и его инфраструктуры. Поэтому любые задачи по определению пункта строительства всегда согласовываются с администрацией региона и в последующем включаются в прогнозы, программы и планы социально-экономического развития.

Иногда отдельно выделяют *географические факторы*. Представляется, что это правильно. Ибо наука география изучает поверхность земли со всеми ее ресурсами, природными условиями и распределением населения на ней, с его экономической деятельностью как потребителя, так и производителя.

В России очень неравномерно распределены ресурсы и население на занимаемой территории. Это тоже обусловлено множеством факторов. Есть территории, где вообще проживание человека проблематично (территории вечной мерзлоты, пустыни, болотистые места и т.д.). И наоборот, существуют такие высоко урбанизированные территории, что появляются почти неразрешимые проблемы с движением транспорта, экологии и т.д.

Это подтверждает необходимость проведения крупных исследований по проблемам географического размещения населения на территории всей страны.

Пока можно только в очень укрупненном виде констатировать тяготение размещения отраслей промышленности к определенным районам (табл. 4.5).

Таблица 4.5

ТЯГОТЕНИЕ ОТРАСЛЕЙ К РЕГИОНАМ

К местам залегания полезных ископаемых	К местам источников сырья	К местам источников топлива и энергии	К районам потребления продукции
Отрасли добывающей промышленности	Черная металлургия Металлоемкие отрасли Отрасли машиностроения Основная химия Лесопиление Целлюлозно-бумажная промышленность Шерстяная - « - Кожевенная - « - Сахарная - « - Консервная - « -	Производство электроэнергии на тепловых станциях Промышленность органического синтеза Производство легких и цветных металлов на базе электролита	Нефтеперерабатывающая промышленность Промышленность строительных материалов Мясная промышленность Молочная - « - Швейная - « - Трикотажная - « - Хлебопекарная - « - Обувная - « - Маргариновая - « - Кондитерская - « -

4.6. МОДЕЛЬ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТРАСЛЕЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ

При размещении конкретных отраслей промышленности учитываются следующие *особенности*:

- экономическое назначение производимой продукции, степень массовости и масштабы потребления (в ассортиментном разрезе) по экономическим районам страны; транспортабельность продукции;
- характер потребляемых в отрасли сырых материалов, степень распространенности источников сырьевых ресурсов по территории страны; транспортабельность важнейших видов промышленного сырья;
- техническая база отрасли, характер применяемой технологии, тепло- и энергоемкость производства, потребность в воде, характер отходов и отбросов производства и др.;
- тип предприятий, их размер, структура, характер специализации, возможность комбинирования;
- степень влияния данной отрасли на специализацию и профиль региона;
- влияние предприятий на образование крупных, средних и небольших населенных пунктов.

Наличие в стране большого количества районов с разнообразными природными и экономическими условиями делает задачу размещения промышленности *многовариантной*. Из возможных вариантов размещения планирующие федеральные органы регионов должны выбрать оптимальный, т.е. обеспечивающий получение запланированного объема продукции отрасли с минимальными совокупными затратами.

Эта задача может решаться с помощью разработки схем развития и размещения отраслей народного хозяйства и отраслей промышленности, где на базе анализа современного состояния развития и размещения, учета основных условий и факторов прорабатываются концепция и варианты перспективного развития и выбираются оптимальные варианты развития и размещения корпораций.

Выбор оптимального варианта размещения требует проведения соответствующих расчетов экономической целесообразности и экономической эффективности развития каждой отрасли в различных районах. Показателями сравнительной экономической эффективности вариантов размещения являются те же показатели.

которые применяются при определении эффективности инвестиций. Предпочтительным оказывается тот вариант, который обеспечивает достижение роста чистого дисконтированного дохода (ЧДД) и денежных потоков. Однако при этом необходимо учитывать ряд специфических моментов. К ним относятся: учет районных и федеральных балансов сырья, топлива, энергии, воды; районных балансов рабочей силы; балансов производства и потребления продукции размещаемой отрасли; транспортно-экономические связи. В расчет эффективности размещения промышленности надо включать все затраты, возникающие на всех стадиях воспроизводства продукции от ее производства, доведения ее до потребителя и сервиса потребления и утилизации, а также затраты, связанные с освоением района и созданием инфраструктуры.

Таким образом, выбор района размещения каждого конкретного предприятия требует технико-экономического обоснования. В большинстве случаев выбор района строительства промышленного предприятия решается на основе оптимального сочетания факторов потребления с факторами сырьевых ресурсов. В то же время, в зависимости от особенностей отрасли производства вопрос может решаться по-разному: исходя либо из этих факторов, либо в отдельных случаях из других.

После того как экономически обосновано, в каком районе разместить предполагаемое к строительству предприятие, следует переходить к обоснованию места (пункта) размещения внутри выбранного района. Для сопоставления нескольких пунктов размещения предприятия и нахождения оптимального пользуются рядом экономических показателей, из которых основными являются:

- 1) удельные капиталовложения на единицу мощности строящегося предприятия с учетом затрат на развитие смежных отраслей;
- 2) себестоимость продукции и стоимость ее доставки к потребителю;
- 3) срок окупаемости (коэффициент эффективности) капитальных вложений;
- 4) ЧДД, норма доходности.

При этом определяются целесообразный размер и структура предполагаемого к строительству предприятия, проводится обоснование его специализации и схемы кооперирования со смежниками.

Задача выбора оптимального варианта размещения, как многовариантная задача, наиболее успешно может быть решена методами математического программирования (линейного и дина-

мического) с применением ЭВМ. Указанные методы основаны на нахождении минимума и максимума (экстремума) целевой функции при соответствующих ограничениях. При выборе варианта размещения целевой функцией является достижение минимума приведенных затрат. Ограничениями будут: размер потребности в продукции, объем производства, ресурсы сырья, материалов и топлива, размер капитальных вложений.

В качестве примера экономико-математической модели оптимального размещения для однопродуктовой отрасли может использоваться следующая транспортная задача.

Обозначим:

j — число районов потребления ($j = 1, \dots, n$);

i — число районов или пунктов размещения ($i = 1, \dots, m$);

B_j — потребность продукта в i -м районе размещения;

a_i — объем производства продукта в i -м районе размещения;

c_i — себестоимость единицы продукции в i -м районе производства;

K_i — удельные капиталовложения в i -м районе размещения;

t_{ij} — приведенные затраты на перевозку единицы продукции из i -го района производства в j -й район потребления;

X_{ij} — объем поставок из i -го района производства в j -й район потребления;

M_i — лимит объемов сырья и материалов i -го района производства.

Тогда целевая функция минимизации затрат может быть описана так:

$$\sum \sum (C_i + E_n K_i + t_{ij}) X_{ij} \rightarrow \min,$$

где $C_i + E_n K_i$ — приведенные затраты на производство единицы продукции в i -м пункте.

Эта функция является критерием выбора варианта размещения предприятия (корпорации) при следующих ограничениях:

$X_{ij} > 0$ — объемы перевозок должны быть положительными величинами;

$\sum X_{ij} < \sum a_i$ — объемы поставок в j -е районы потребления не должны превышать объемов производства;

$\sum X_{ij} = \sum B_j$ — сумма поставок из i -го района размещения должна быть равна потребности в продукции;

Следует ввести и такие ограничения:

$\sum K_i \sum X_{ij} \leq K_i$ — ограничение на объем капиталовложений;

$\sum M_i \sum E_{ij} \leq M_i$ — ограничение на сырье.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте сущность и виды специализации производства.
2. Каковы направления развития производства?
3. Какова связь специализации производства с кооперированием и концентрацией?
4. Опишите виды концентрации производства.
5. Определите характеристику отрасли.
6. Каковы группы отраслей?
7. Приведите перечень отраслей по ОКОНХ.
8. В чем заключается сущность деятельности в отраслях — сферах народного хозяйства?
9. Изложите международную классификацию видов экономической деятельности (МСОК).
10. Опишите общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКПД).
11. Охарактеризуйте отраслевую структуру и факторы, ее определяющие.
12. Какова сущность производственной и социальной инфраструктуры?
13. Определите межотраслевые и территориально-производственные комплексы.
14. Каковы показатели специализации региона?
15. Определите управление производительными силами.
16. Каковы закономерности размещения производительных сил?
17. Охарактеризуйте принципы размещения.
18. Каковы факторы размещения и развития производства?
19. Опишите особенности размещения конкретных отраслей промышленности.
20. Раскройте выбор оптимального варианта размещения корпораций в регионах.
21. В чем заключается сущность технико-экономического обоснования пункта размещения?
22. Охарактеризуйте моделирование вариантов размещения.

Глава 5

ОСНОВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ

5.1. ГРАДОСТРОЕНИЕ И ТИПЫ ПОСЕЛЕНИЙ

Под *градостроительной деятельностью* понимается упорядоченная нормативно-правовыми актами деятельность по развитию территорий, на которых находятся города и иные поселения. Она осуществляется на основе территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкций объектов строительства.

Целью градостроительства является совершенствование условий жизни и труда населения на той территории, которую они занимают, в границах поселений и межселенных территорий.

Все поселения в Российской Федерации подразделяются на две группы: городские и сельские. К *городским* поселениям относятся разной величины города и поселки городского типа, а к *сельским* поселениям относят села, деревни, хутора, станицы, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и др.

За городом издревле закреплялась функция руководства населением и обороны от внешних врагов, которая выражалась в таком действии, как загораживание. Отсюда и появились разные укрепленные города, крепости, населенные места, которым существовавшие органы управления давали титул городского управления. В России в прошлом это были столичные города, губернские города, *уездные* и *безуездные* (заштатные) города. Губерния до XIX в. представляла собой территорию теперешней области или большого округа, разделенную на уезды. Губернский город был главным городом в губернии. А уездный город являлся административно-территориальной единицей в составе губернии, включавшей группу волостей, тяготеющих к уезду. Безуездный город считался заштатным.

К настоящему времени понятие города изменилось, и он определяется как относительная величина крупного населенного пункта, в котором сосредоточены как административные, так и

торговые, промышленные, культурные и другие функции. Поэтому города по функциям сейчас делятся: на столичные, областные, краевые центры и центры районного значения.

Поселения — это развивающиеся населенные пункты, первоначально небольшие рыбацкие, дачные, шахтерские и т.д. поселения, переходящие в статус поселка городского типа, с последующей трансформацией в город.

Сельские поселения до сих пор квалифицируются как поселения со специализацией в области сельского хозяйства. Они, в силу аграрной направленности Российского государства, вплоть до XX в. были весьма разнообразны. Так, в частности, самая пространная единица — *село*, большое крестьянское селение, а иногда и административный центр сельского района. Предшественником села была, как правило, *деревня* — небольшое крестьянское селение, включающее в свой состав хутора как обособленные земельные участки, — с расположенной на ней усадьбой владельца.

В южных областях распространены крестьянские поселки и селения под разными названиями. Например, станица как большое казачье селение, кишлак как селение в Средней Азии, аул — селение на Кавказе и в Средней Азии.

В Центральной России есть понятие *заимки* — название небольших отдаленных поселений (земледельческих, охотничьих, рыболовецких). Заимки распространены (как временные, так и постоянные) в Сибири. *Стойбища* — временные становища кочевников, которые используются в районах, где требуется постоянное перемещение групп населения в поисках временных пастбищ для скота.

Все многообразие городских и сельских поселений сейчас подразделяется и группируется по численности проживающего в них населения. Города группируются следующим образом: сверхкрупные с численностью населения свыше 3 млн человек; крупнейшие с численностью населения от 1 до 3 млн человек; крупные — от 250 тыс. человек до 1 млн человек; большие — от 100 до 250 тыс. человек; средние — от 50 до 100 тыс. человек; малые — до 50 тыс. человек. Сельские поселения включают 4 группы: крупные — свыше 5 тыс. человек; большие — от 1 до 5 тыс. человек; средние — от 200 человек до 1 тыс. человек; малые — менее 200 человек.

Кроме того, на практике отдельно выделяются поселения, которые имеют временное значение, в них непостоянный состав населения и они являются объектами служебного назначения в соответствующей отрасли экономики (например, полевые станы в

сельском хозяйстве). Выделяются также поселения в виде одиночных домов, находящихся в ведении муниципального образования, с которым они связаны в производственном, территориальном и (или) административном отношениях.

Таким образом, к объектам градостроения относятся (рис. 5.1):

- территории поселений по всей Российской Федерации и на отдельных ее частях;
- территории поселений в субъектах РФ и их частях;
- территории муниципальных образований и их части;
- территории расположения объектов недвижимости и их комплексов в границах поселений и на межселенных территориях.

5.2. УЧЕТ РАЗНООБРАЗИЯ ИНТЕРЕСОВ В ГРАДОСТРОЕНИИ

Многообразие типов поселений обусловлено не только историческими традициями, но и различиями в градостроительных интересах главных субъектов градостроения: государства, общества и частных лиц.

В 1998 г. государственные градостроительные интересы были продекларированы как устремления к устойчивому развитию поселений и межселенных территорий, оптимальному функционированию государственных систем инженерной и транспортной инфраструктур, сохранению природных ресурсов, охране государственных объектов историко-культурного и природного наследия, территории традиционного проживания коренных малочисленных народов¹.

Общественные интересы — интересы населения, городских и сельских поселений, других муниципальных образований — заключаются в обеспечении благоприятных условий проживания, ограничении вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду градостроительными средствами, в улучшении экологической обстановки, развитии инженерной, транспортной и социальной инфраструктур городских и сельских поселений и прилегающих к ним территорий и сохранении территорий объектов историко-культурного и природного наследия.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон № 73-ФЗ от 7 мая 1998 г. // Российская газета. 1998. 14 мая.

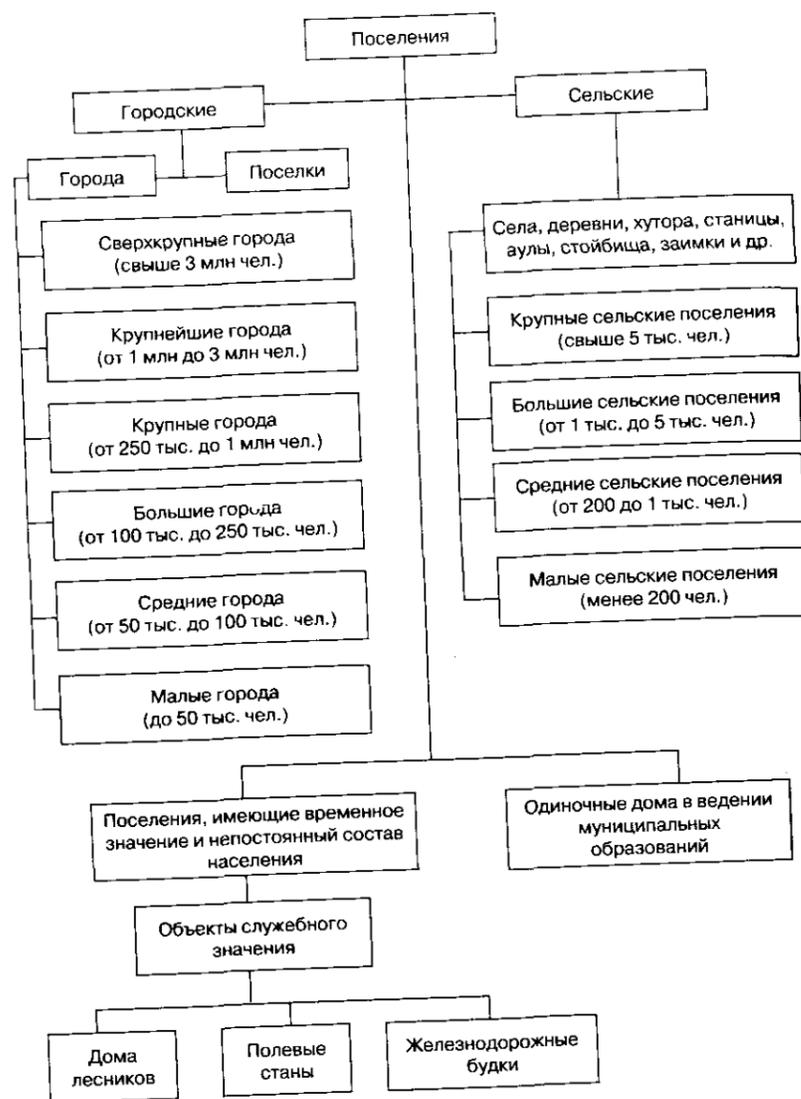


Рис. 5.1. Типы поселений на территории Российской Федерации

Частные интересы — интересы граждан и юридических лиц в связи с осуществлением градостроительства на принадлежащих им земельных участках.

Учет и обеспечение интересов государства, общества и частных лиц в виде физических и юридических лиц осуществляются посредством выполнения требований нормативных и правовых актов, государственных градостроительных нормативов и правил, реализации градостроительной проектной документации, а также посредством контроля за их выполнением.

К *основным нормативно-правовым актам* в области градостроительства относятся:

- Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»;
- иные законы и нормативно-правовые акты РФ;
- законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ;
- общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров в области градостроительства.

К градостроительным отношениям применяются также земельное, лесное, водное законодательство, об особо охраняемых природных территориях, об охране объектов культурного наследия народов РФ, по обеспечению безопасности строительства, по предупреждению чрезвычайных ситуаций и т.д.

Согласование государственных, частных и общественных интересов в области градостроительства должно обеспечиваться органами государственной власти и органами местного самоуправления. Если же обеспечение сочетания интересов градостроительства невозможно или затруднено, то обычно вводится особое регулирование.

Объекты градостроительной деятельности, подлежащие особому регулированию, могут быть федерального значения и значения субъектов Российской Федерации. К поселениям особого регулирования в настоящее время в соответствии с законодательством относятся:

- г. Москва — столица РФ;
- г. Санкт-Петербург;
- города — центры субъектов РФ;
- города-курорты;
- исторические поселения, на территориях которых имеются памятники истории и культуры;
- городские и сельские поселения с особым режимом жизнедеятельности (военные городки, закрытые административно-

территориальные образования, поселения в государственных природных заповедниках, национальных парках, природных парках и т.п.);

- городские и сельские поселения, которые расположены в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями или особо неблагоприятными экологическими условиями вследствие радиоактивного заражения, повышенной сейсмичности или которые подвержены воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

К территориям, на которых градостроительная деятельность также подлежит особому регулированию, относятся:

- территории историко-культурного наследия;
- особо охраняемые природные территории (заповедники, национальные парки, ландшафты и т.д.);
- территории традиционного проживания коренных малочисленных народов (Ненецкий АО, Чукотка и т.д.);
- территории свободных и особых экономических зон (Находка, Калининград и т.д.);
- территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (наводнения в Краснодарском крае, землетрясения на Камчатке и т.д.);
- зоны чрезвычайных экологических ситуаций, экологического бедствия (Челябинская область, зоны Брянской области и др.);
- депрессивные районы и иные территории (ЗАТО, наукограды и др.).

В целом законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по:

- территориальному производственному планированию;
- градостроительному зонированию;
- планировке территорий;
- архитектурно-строительному проектированию;
- строительству объектов капитального строительства, их реконструкции.

5.3. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Градостроительство в современном понимании — это процесс планировки и застройки городов (поселений), опирающийся на комплекс социально-экономических, санитарно-гигиенических,

технических, архитектурно-художественных и других факторов и задач развития.

Экономические задачи включают целесообразный выбор, планомерное и экономически оправданное освоение территории для всех видов хозяйствования, эффективное использование природных ресурсов при наиболее рациональной системе расселения населения.

К техническим задачам относится инженерная подготовка территорий для хозяйствования и проживания путем организации системы улиц и площадей, организации транспортного обслуживания, обеспечения благоустройства в помещениях всеми видами инженерного оборудования (канализация, водо-, тепло-, энерго-снабжение, связь и т.п.).

Санитарно-гигиенические задачи включают создание и поддержание наиболее благоприятных условий для здоровья и жизни населения (микроклимат, степень озеленения, необходимая инсоляция, чистота воздуха, защита окружающей среды и т.п.).

Архитектурно-художественные задачи включают создание своеобразных и запоминающихся композиций как при решении поселения в целом, так и при планировке отдельных его элементов — зданий, улиц, площадей, внутриквартальных пространств, создание архитектурно-ландшафтных ансамблей в гармоничном сочетании зданий с природными условиями местности (рельефом, водоемами, растительностью и т.п.).

Все перечисленные задачи должны решаться комплексно в тесной взаимосвязи как разные стороны единого процесса, который и является содержанием предмета планирования градостроительства.

Градостроительное планирование направлено прежде всего на определение в градостроительных плановых документах назначения и области использования территории, исходя из совокупности перечисленного множества факторов. Поэтому все документы территориального планирования подразделяются по уровням управления: федерального, субъектов РФ, муниципальных образований (рис. 5.2).

На федеральном уровне разрабатываются схемы территориального планирования (СТП) по основным областям (сферам) деятельности:

- развитие федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи;
- обеспечение безопасности государства;

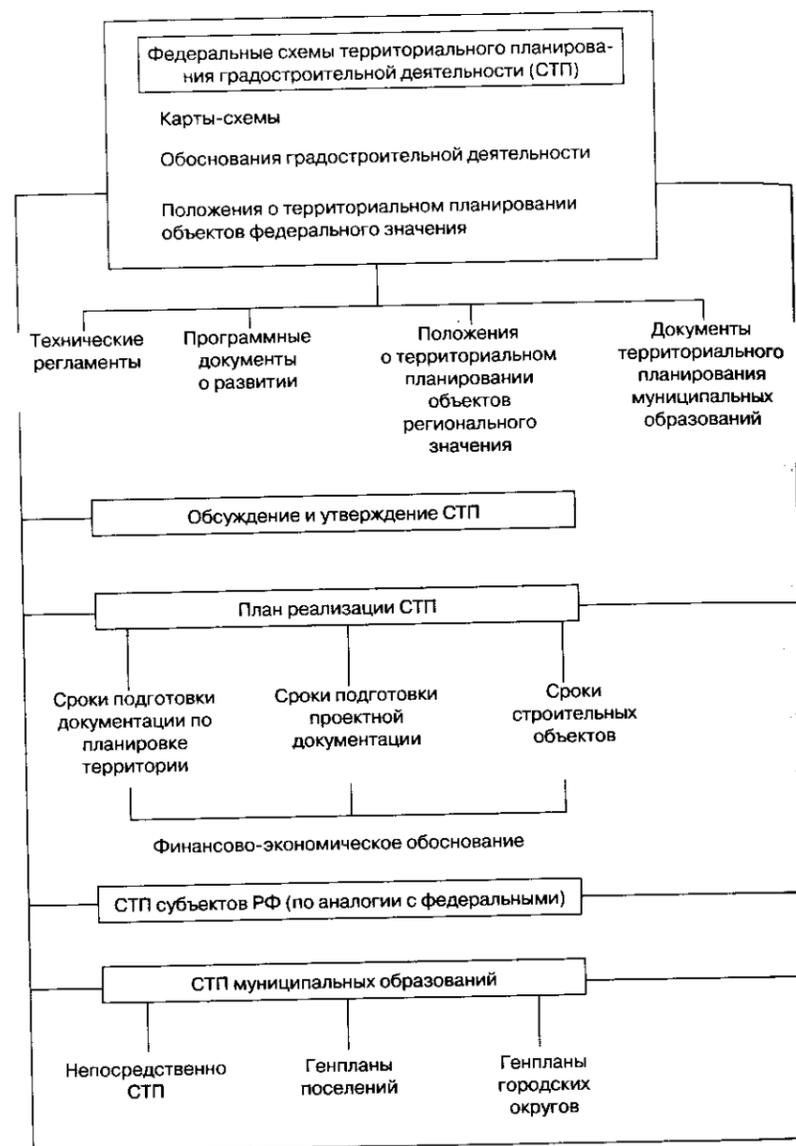


Рис. 5.2. Схема территориального планирования градостроительной деятельности

- развитие энергетики;
- использование и охрана лесного фонда;
- использование и охрана водных объектов;
- развитие и размещение особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- защита территорий двух и более субъектов РФ, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;
- развитие космической деятельности;
- естественные монополии;
- иные, предусмотренные законодательством РФ области деятельности.

Федеральные схемы территориального планирования (ФСТП) должны включать в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения вышеназванных областей деятельности и объектов, обеспечивающих статус и защиту Государственной границы РФ; линейных объектов, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий, и т.д.

СТП РФ должны также содержать положения о территориальном планировании с соответствующими им картами (схемами). Положения раскрывают цели и задачи территориального планирования, перечень мероприятий по территориальному планированию и указания на последовательность их выполнения. На картах (схемах) отображаются:

- границы субъектов РФ, ЗАТО, особых экономических зон, муниципальных образований;
- границы земель по их категориям: земли лесного фонда, особо охраняемых территорий, обороны и безопасности и планируемые границы таких земель;
- границы территорий объектов культурного наследия, зон с особыми условиями использования, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций;
- границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства, объектов федерального значения, на которых уже размещены такого рода объекты или планируется их размещение.

Для утверждения СТП осуществляется подготовка текстового материала, обосновывающего проекты и карты (схемы). Текстовый материал должен содержать:

- обоснование вариантов решения задач территориального планирования;

- перечень мероприятий по территориальному планированию;
- обоснование предложений по территориальному планированию, этапы их реализации;
- перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций.

Схемы территориального планирования Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Подготовка СТП РФ осуществляется на основании результатов инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов (по закону о техническом регулировании) с учетом федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ, положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования субъектов РФ, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц.

Проекты, а затем и утвержденные СТП подлежат опубликованию и обсуждению. По результатам обсуждения в них могут быть внесены изменения, а в случае разногласий создается согласительная комиссия.

Далее составляется план реализации СТП, где отражаются:

- сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства;
- сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов;
- финансово-экономическое обоснование реализации СТП РФ.

По аналогии с федеральными разрабатываются СТП субъектов РФ. Они также могут включать в себя карты (схемы) планируемого развития размещения особо охраняемых природных территорий регионального значения, изменения границ земель сельскохозяйственного назначения, карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения и положения с территориальным планированием субъекта РФ.

Материалы по обоснованию проекта схемы территориального планирования субъекта РФ в текстовой форме включают разделы тех же наименований, что и на федеральном уровне.

Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такую схему, ут-

верждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

К документам территориального планирования муниципальных образований относятся:

1. Схемы территориального планирования муниципальных районов;
2. Генеральные планы поселений;
3. Генеральные планы городских округов.

Логика разработки и содержания схем территориального планирования муниципальных районов такая же, как и на предыдущих уровнях государственного планирования, но по отношению к объектам муниципальных районов.

Схема территориального планирования муниципального района, в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района.

Градостроительное планирование поселений, городских округов применительно ко всем территориям поселений должно осуществляться в рамках генеральных планов. Генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

- объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа;
- автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа;
- иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления положений органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления, городского округа.

Генеральные планы содержат также положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). Для утверждения генеральных планов подготавливаются материалы по обоснованию проектов в текстовой форме и в виде карты (схемы). Генеральный план поселения городского округа утверждается после обсуждения и внесения изменений представительным органом местного самоуправления поселения. Реализация генерального плана поселения осуществляется на основании плана реализации.

В целях обеспечения устойчивого развития территорий может и должна проводиться совместная подготовка проектов территориального планирования путем комплексного обсуждения и решения вопросов федерального, регионального и (или) местного значения.

5.4. ЗОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ (ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ)

5.4.1. Территориальные зоны и их границы. Правила землепользования и застройки

Территориальное планирование должно обеспечивать устойчивое развитие территорий, городов и иных поселений. При этом под устойчивым развитием понимается обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений.

Поэтому территориальное планирование предусматривает *зонирование*, т.е. установление территориальных, функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных и муниципальных нужд, зон с особыми условиями пользования территориями и т.д.

Под *территориальными* понимают зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены градостроительные регламенты.

Функциональные зоны — зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и их функциональное назначение.

В результате градостроительного планирования могут определяться следующие территориальные зоны:

- 1) жилые;
- 2) общественно-деловые;
- 3) производственные;
- 4) инженерной и транспортной инфраструктур;
- 5) сельскохозяйственного использования;
- 6) рекреационного назначения;
- 7) особо охраняемых территорий;
- 8) специального назначения;

9) военных объектов;

10) иные виды.

В состав *жилых* зон могут включаться зоны застройки индивидуальными, малоэтажными, среднеэтажными и многоэтажными жилыми домами и зоны застройки иных видов. В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов:

- социального и коммунально-бытового назначения;
- здравоохранения;
- дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования;
- культурных зданий;
- стоянок автотранспорта и гаражей, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду.

В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

В состав *общественно-деловых зон* включаются:

- 1) зона делового, общественного и коммерческого назначения;
- 2) зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;
- 3) зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;
- 4) общественно-деловые зоны других видов.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения самых разнообразных объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, коммерческой деятельности, а также образовательных учреждений, административных, научно-исследовательских, культурных зданий и иных зданий, сооружений, строений, стоянок автотранспорта, центров деловой, финансовой и общественной активности.

В перечень объектов недвижимости, разрешенных к градостроению в этой зоне, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные и многоэтажные гаражи.

В состав *производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур* могут включаться:

- 1) коммунальные зоны — зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;
- 2) производственные зоны — зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;

3) иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

Производственные зоны предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих их функционирование, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, а также для размещения санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

Зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерного оборудования.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

1) зоны сельскохозяйственных угодий — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.);

2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах других территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления (свалки) и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

В состав территориальных зон могут включаться зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения.

Есть ограничения на использование территорий для осуществления градостроительной деятельности, которые установлены в следующих зонах:

- охраны памятников истории и культуры, историко-культурных комплексов и объектов, заповедных зон;

- особо охраняемых природных территорий, в том числе округов санитарной (горно-санитарной) охраны;
- санитарных, защитных и санитарно-защитных;
- водоохраных и прибрежных защитных полосах;
- санитарной охраны источников водоснабжения;
- залегания полезных ископаемых;
- территориях, подверженных воздействию чрезвычайных ситуаций;
- чрезвычайных экономических ситуаций и экологического бедствия;
- с экстремальными природно-климатическими условиями;
- иных зонах, установленных законодательством РФ.

Зонирование территорий направлено не только на обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения, но и на защиту территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, правильное использование особо охраняемых природных территорий (заповедников, природных ландшафтов и т.д.), территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий.

В разряд мер по созданию благоприятной среды жизнедеятельности граждан поселений включаются:

- создание условий доступности места работы и отдыха, центров социально-культурного обслуживания;
- обеспечение условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;
- возможность участия граждан, их объединений и юридических лиц РФ в обсуждении и принятии решений в области градостроительной документации, так как они имеют право на полную, своевременную и достоверную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях (строительстве, реконструкции, благоустройстве и т.д.). А в случае непредоставления информации, несвоевременного предоставления, предоставления неполной и (или) недостоверной информации о состоянии среды жизнедеятельности органами государственной власти граждане РФ имеют право обращаться в суд.

Границы территориальных зон устанавливаются на стадии подготовки правил землепользования с учетом:

1) возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;

2) функциональных зон и параметров их развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района;

3) всего вышеприведенного перечня территориальных зон;

4) сложившейся планировки территории и существующего землепользования;

5) планируемых изменений границ земель различных категорий в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планированию территории;

6) предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках.

Границы территориальных зон могут устанавливаться по линиям магистралей, улиц, проездов, красным линиям¹, границам земельных участков, населенных пунктов, естественным границам природных объектов и иным признакам.

Правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий, обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц (правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства), создания условий для привлечения инвестиций.

Правила землепользования и застройки включают в себя:

- 1) порядок их применения и внесения изменений;
- 2) карту градостроительного зонирования;
- 3) градостроительные регламенты.

Порядок применения правил раскрывает вопросы регулирования землепользования и застройки органами местного самоуправления, подготовки документации по планировке территории, проведения публичных слушаний по названным вопросам.

На карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон.

В градостроительном регламенте указываются:

1) виды разрешенного использования как земельных участков и объектов капитального строительства, так и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков;

2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов;

¹ Линии, которые обозначают существующие, планируемые границы территорий общего пользования, земельных участков функционального назначения, линии электропередачи, связи, трубопроводы, автодороги, железнодорожные линии и т.д.

3) ограничения использования, устанавливаемые в соответствии с законодательством.

Правила утверждаются представительным органом местного самоуправления с учетом публичных слушаний. Публичные слушания по проектам генеральных планов поселений проводятся в обязательном порядке. Заключение о результатах публичных слушаний подлежат опубликованию.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, объединения граждан могут по собственной инициативе направить проекты документов территориального планирования на государственную экспертизу. Срок проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования не должен превышать 6 месяцев.

Результатом государственной экспертизы проекта документа территориального планирования является заключение о соответствии этого проекта требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (положительное заключение) или о несоответствии проекта документа территориального планирования требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (отрицательное заключение). Заключение государственной экспертизы проекта документа территориального планирования может быть оспорено заинтересованными лицами в судебном порядке.

5.4.2. Правовое зонирование территории города

Правовое зонирование территории города — это базовый юридический инструмент для регулирования отношений субъектов развития территории в многоукладной экономике.

Правовое зонирование действует как механизм реализации планов градостроительного развития, намерений местного сообщества и граждан по созданию благоприятной среды проживания. Оно предусматривает принятие городом местного законодательства о зонировании территории с указанием для каждого участка правил использования и строительного изменения недвижимости. Эти правила включают:

- виды разрешенного использования объектов недвижимости;

- предельные (минимальные и/или максимальные) показатели площади и линейных размеров (по ширине и длине) земельных участков;
- предельные параметры разрешенного строительства на земельных участках:
 - минимальные отступы построек от границ земельных участков;
 - максимальные показатели высоты/этажности построек, процента застройки участков, коэффициента использования земельных участков;
 - показатели мест парковки автомобилей, иные показатели и требования.

На основании правил городская власть выделяет сферу своей прямой ответственности, ограничив ее минимально необходимым набором объектов системы. Одновременно город вырабатывает и сохраняет за собой действенные механизмы косвенного воздействия на процессы городского развития, используя инициативу и средства частных лиц. Правила формируют систему партнерства между городскими властями и частными лицами — владельцами недвижимости и потенциальными инвесторами. В то же время правила защищают долговременные интересы городской общины в целом от самоуправства частных владельцев — несанкционированного использования земли и недвижимости.

Система партнерства предполагает создание местной властью благоприятных условий, которые побуждали бы частных субъектов приобретать и обустривать недвижимость и гарантировали бы соблюдение их интересов. Эти условия должны включать: гарантированные долгосрочные права на землю, открытую информацию относительно правил разрешенного использования и строительного обустройства земельных участков и эффективный механизм финансирования строительства муниципальной инженерно-технической инфраструктуры как основы для привлечения инвестиций для строительства на заранее подготовленных и переданных частным лицам землях.

За счет зонирования муниципалитет получает возможность более эффективно осуществлять политику обустройства территории и местные социальные программы.

Правовое зонирование является средством реализации планов развития города. Оно нуждается в исходном плановом документе как своем основании. Таким документом является генеральный

план. В свою очередь, документы правового зонирования закладывают основу последующего уровня вплоть до проектов строительства отдельных объектов. Состав документов градорегулирования муниципального уровня может варьироваться в зависимости от политики органов местного самоуправления и специфики конкретного города.

Зонирование подготавливает правовые основания для градостроительной деятельности и тем самым помогает решать проблемы двух основных групп субъектов этой деятельности:

- 1) городов как социально-экономических и административных образований;
- 2) частных лиц, приобретающих и обустривающих отдельные объекты недвижимости.

В части решения проблем городского развития зонирование выполняет двойную задачу. Оно представляет собой юридический механизм реализации политики градостроительного развития, одновременно, обеспечивается взаимодействие этого механизма с экономическими механизмами и приведение последних в действие. Взаимодействие этих двух механизмов позволяет более эффективно решать проблемы, ранее трудноразрешимые, например, проблемы перепрофилирования и перебазирования вредных производств.

Следует подчеркнуть, что само наличие правового зонирования приводит в движение экономический механизм реализации запланированной градостроительной политики. Пока нет правового зонирования, экономический механизм не работает.

5.5. ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИИ

Планировка территории представляет собой процесс дальнейшего выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов и т.д.), установление границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

Проект планировки территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию.

Основная часть проекта планировки включает в себя:

- 1) чертежи, на которых отображаются красные линии, линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты

инженерной и транспортной инфраструктуры, границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения и т.д.;

2) положения о размещении объектов, о характеристиках планируемого развития территории и т.д.

Материалы по обоснованию проекта планировки включают материалы в графической форме и пояснительную записку.

Материалы по обоснованию проекта планировки в графической форме содержат:

- схему расположения элемента планировочной структуры;
- схему использования территории в период подготовки проекта планировки территории;
- схему организации улично-дорожной сети и схему движения транспорта;
- схему границ территорий объектов культурного наследия;
- схему границ зон с особыми условиями использования территорий;
- схему вертикальной планировки и инженерной подготовки территории;
- иные материалы.

Пояснительная записка содержит описание и обоснование положений, касающихся определения параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, защиты территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне, обеспечению пожарной безопасности и иных вопросов планировки территорий.

Проект планировки является основой для разработки проекта межевания территорий, включающего в себя чертежи межевания территории. В составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа осуществляется подготовка градостроительных планов земельных участков.

В составе градостроительного плана земельного участка указываются:

1. Границы земельного участка;
2. Границы зон действия публичных сервитутов;
3. Минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений;
4. Информация о градостроительном регламенте;

5. Информация о разрешенном использовании земельного участка (если на него не устанавливается градостроительный регламент);

6. Информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;

7. Информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

8. Границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных и муниципальных нужд.

5.6. АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ И СТРОИТЕЛЬСТВО

Архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки документации на объекты капитального строительства и их частей. Лицами, осуществляющими подготовку проектной документации, могут быть застройщик либо привлекаемое на основе договора физическое или юридическое лицо, имеющие разрешение на этот вид деятельности (лицензию) и архитектурное образование со стажем работы.

Перед началом проектирования застройщик должен иметь и при необходимости передать привлекаемому лицу:

1. Градостроительный план земельного участка;
2. Результаты инженерных изысканий;
3. Технические условия для подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения.

В состав проектной документации объектов капитального строительства включаются следующие разделы:

1. Пояснительная записка с исходными данными для архитектурно-строительного проектирования, в том числе с результатами инженерных изысканий, техническими условиями;

2. Схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с градостроительным планом земельного участка;

3. Архитектурные решения;

4. Конструктивные и объемно-планировочные решения;

5. Сведения об инженерном оборудовании, о сетях инженерно-технического обеспечения, перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений;

6. Проект организации строительства объектов;
7. Проект организации работ по сносу или демонтажу объектов и (или) их частей;
8. Перечень мероприятий по охране окружающей среды;
9. Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности;
10. Перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов к объектам здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта и иным объектам;
11. Проектно-сметная документация объектов капитального строительства, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов;
12. Иная документация.

Проектная документация может проходить государственную или негосударственную экспертизу.

Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство. Оно выдается органами исполнительной власти в зависимости от значения объекта и его собственника на основании заявления. К заявлению должны прилагаться следующие документы:

1. Правоустанавливающие документы на земельный участок;
2. Градостроительный план земельного участка;
3. Материалы, содержащиеся в проектной документации;
4. Положительное заключение государственной экспертизы;
5. Разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства;
6. Согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта.

Строительство могут осуществлять сам застройщик либо физические и юридические лица на основании договора. Строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство.

Государственный строительный надзор осуществляется путем проверки соответствия выполненных работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта требованиям технических регламентов и проектной документации.

Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в органы исполнительной власти, выдавшие разрешение на строительство, с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

К заявлению прилагаются следующие документы:

1. Правоустанавливающие документы на земельный участок;

2. Градостроительный план земельного участка;
3. Разрешение на строительство;
4. Акт приемки объекта капитального строительства (в случае строительства на основании договора);
5. Документ, подтверждающий соответствие построенного объекта проектной документации, требованиям технических регламентов и подписанный лицом осуществляющим строительство;
6. Документы, подтверждающие соответствие построенного объекта техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения;
7. Схема, отображающая расположение построенного объекта, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка, подписанная лицом, осуществляющим строительство;

8. Заключение органа государственного строительного надзора, органа государственного пожарного надзора о соответствии требованиям технического регламента и проектной документации.

Закон об архитектурной деятельности в России¹ регулирует отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов в целях обеспечения безопасной, экологически чистой, социально и духовно полноценной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества. Он отчетливо коррелируется с законодательством об градостроительной деятельности.

Федеральный закон № 169-ФЗ определяет права, обязанности и ответственность граждан и юридических лиц, осуществляющих архитектурную деятельность, устанавливает ряд понятий, таких, как архитектурная деятельность, архитектурное решение, архитектурный проект, архитектурный объект и архитектурно-планировочное задание, разрешение на строительство.

Архитектурная деятельность — профессиональная деятельность граждан (архитекторов), имеющая целью:

1. Создание архитектурного объекта. Включает в себя творческий процесс создания архитектурного проекта, координацию разработок всех разделов проектной документации для строительства или для реконструкции;

¹ Об архитектурной деятельности в Российской Федерации. Федеральный закон № 169-ФЗ от 17 ноября 1995 г. // Российская газета. 1995. 29 ноября (с изменениями от 30 декабря 2001 г., 10 января 2003 г.).

2. Авторский надзор за строительством архитектурного объекта, а также деятельность юридических лиц по организации профессиональной деятельности архитекторов.

Архитектурное решение — авторский замысел архитектурного объекта — его внешнего и внутреннего облика, пространственной, планировочной и функциональной организации, зафиксированный в архитектурной части документации для строительства и реализованный в построенном архитектурном объекте.

Архитектурный проект — архитектурная часть документации для строительства и градостроительной документации, содержащая архитектурные решения, которые комплексно учитывают социальные, экономические, функциональные, инженерные, технические, противопожарные, санитарно-гигиенические, экологические, архитектурно-художественные и иные требования к объекту в объеме, необходимом для разработки документации для строительства объектов, в проектировании которых должен участвовать архитектор.

Архитектурный объект — здание, сооружение, комплекс зданий и сооружений, их интерьер, объекты благоустройства, ландшафтного или садово-паркового искусства, созданные на основе архитектурного проекта.

Архитектурно-планировочное задание — комплекс требований к назначению, основным параметрам и размещению архитектурного объекта на конкретном земельном участке, а также обязательные экологические, технические, организационные и иные условия его проектирования и строительства, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. При строительстве отдельных архитектурных объектов, определенных утвержденной градостроительной документацией, архитектурно-планировочное задание должно разрабатываться на основе обязательного проведения предпроектных исследований или конкурсов на архитектурный проект.

Разрешение на строительство — основание для реализации архитектурного проекта, выдаваемое заказчику (застройщику) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления в целях контроля за выполнением градостроительных нормативов, требований утвержденной градостроительной документации, а также в целях предотвращения причинения вреда окружающей природной среде.

Заказчик (застройщик) — гражданин или юридическое лицо, имеющие намерение осуществить строительство, реконструкцию

(далее — строительство) архитектурного объекта, для строительства которого требуется разрешение на строительство, — обязан иметь архитектурный проект, выполненный в соответствии с архитектурно-планировочным заданием.

Разрешение на строительство не требуется в случае, если строительные работы не влекут за собой изменений внешнего архитектурного облика сложившейся застройки города или иного поселения и их отдельных объектов и не затрагивают характеристик надежности и безопасности зданий, сооружений и инженерных коммуникаций.

Разрешение на строительство выдается соответствующим органом архитектуры и градостроительства в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Архитектор и юридическое лицо при осуществлении архитектурной деятельности должны соблюдать:

- законодательство Российской Федерации и законодательство субъектов Российской Федерации в области архитектурной деятельности;
- государственные стандарты в области проектирования и строительства;
- градостроительные нормативы, строительные, а также экологические нормы и правила;
- порядок осуществления градостроительной деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и правила застройки города или иного поселения;
- требования архитектурно-планировочного задания;
- требования заказчика (застройщика), изложенные в задании на проектирование.

Архитектор не вправе разглашать информацию о намерениях заказчика (застройщика) по реализации архитектурного проекта без его согласия, а также не вправе принимать на себя обязательства ответственного представителя заказчика (застройщика) при заключении договора подряда на строительство, при авторском надзоре за строительством архитектурного объекта и при приемке указанного объекта в эксплуатацию при наличии личной заинтересованности в прибылях подрядной организации, участвующей в торгах подряда, а также не вправе участвовать в конкурсе на архитектурный проект, являясь членом жюри данного конкурса.

Федеральный орган архитектуры и градостроительства, соответствующие органы субъектов Российской Федерации, а также общественные профессионально-творческие организации (объ-

единения) архитекторов в соответствии с их уставами участвуют в защите прав архитектора и обеспечивают свободу творчества архитектора в пределах своей компетенции.

Научным центром в области архитектуры, градостроительства и строительных наук является Российская академия архитектуры и строительных наук.

5.7. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности представляют собой систематизированный свод документированных сведений о развитии территории, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных сведений. Целью введения этих систем является обеспечение заинтересованных лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

Информационные системы включают в себя:

1) сведения:

- о документах территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ в части, касающейся территорий муниципальных образований;
- о документах территориального планирования муниципальных образований, материалах по их обоснованию;
- о правилах землепользования и застройки, внесении в них изменений;
- о документации по планировке территории;
- об изученности природных и техногенных условий на основании результатов инженерных изысканий;
- об изъятии и резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- о геодезических и картографических материалах;

2) дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках;

3) иные документы и материалы.

Дела о застроенных или подлежащих застройке земельных участках открываются на каждый земельный участок. В дело помещаются разрабатываемые и принимаемые копии следующих документов и карт (схем):

1) градостроительный план земельного участка;

2) результаты инженерных изысканий;

3) проектная документация, на основании которой было выдано разрешение на строительство;

4) документы, подтверждающие соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и инженерных изысканий;

5) заключение государственной экспертизы проектной документации;

6) разрешение на строительство;

7) документы об использовании земельного участка для строительства;

8) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования;

9) документы, подтверждающие соответствие построенного объекта проектной документации;

10) акт приемки;

11) разрешение на ввод объекта в эксплуатацию;

12) схема, отображающая расположение построенного объекта, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка;

13) иные документы и материалы.

Сведения информационных систем систематизируются в соответствии с кадастровым делением территории Российской Федерации, осуществляемым в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Сведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности являются открытыми и общедоступными.

5.8. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Контроль за осуществлением градостроительной деятельности проводится Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, соответствующими органами архитектуры и градостроительства. Он направлен на обеспечение реализации государственной политики в области градостроительства в соответствии с градостроительной документацией, государственными градостроительными нормативами и правилами, правилами застройки.

Государственной информационной системой сведений, необходимой для осуществления и ее контроля, являются кадастр и мониторинг объектов градостроительной деятельности.

Основой государственного градостроительного кадастра являются государственный земельный кадастр, сведения отраслевых кадастров и иных необходимых информационных систем.

Государственный градостроительный кадастр ведется на единой для РФ системе и включает в себя:

- топографо-геодезические и картографические материалы;
- сведения об экологическом, инженерно-геологическом, о сейсмическом, гидрологическом состоянии территорий;
- сведения об объектах инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и о благоустройстве территорий;
- сведения о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке;
- сведения о зонировании территории и о градостроительных регламентах территориальных зон.

С помощью мониторинга (системы наблюдения) за состоянием и изменением объектов градостроительной деятельности осуществляется пополнение сведений в градостроительных кадастрах.

Должностные лица органов архитектуры и градостроительства по результатам контроля могут привлекать виновных в нарушении законодательства о градостроительстве к административной ответственности, направлять материалы для привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, предъявлять иски в суд о возмещении вреда и принимать решения о приостановлении или прекращении градостроительной деятельности.

5.9. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

Градостроительная документация включает в себя комплекс документов:

- о градостроительном планировании развития территории города: генеральный план города, проект черты города и др.;
- о застройке территории города: проекты планировки, проекты межевания, проекты застройки.

Юридическое значение этой документации в том, что она является правовой формой территориального планирования развития территорий и поселений и их застройки, а также формой согласования государственных, общественных и частных интересов.

Выделяются три основных вида градостроительной документации: федерального уровня, уровней субъекта Российской Федерации и территорий городских и сельских поселений.

К градостроительным документам *федерального уровня* относятся:

1. Генеральная схема расселения на территории РФ;
2. Схема градостроительного планирования развития частей территории РФ, включающих в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации или части их территорий (консолидированные схемы градостроительного планирования).

В этих документах определяются сферы взаимных интересов регионов страны.

Градостроительные документы *уровня субъекта РФ* включают в себя территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, пригородных зон, иных территорий. Эти схемы создаются для всех субъектов Федерации, кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга.

К градостроительным документам *для городских и сельских поселений, других муниципальных образований* в области градостроительного планирования развития территорий относятся:

- 1) территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территориальных регионов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов);
- 2) генеральные планы городских и сельских поселений;
- 3) проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.

Градостроительная документация о застройке территорий городских и сельских поселений включает в себя:

- 1) проекты планирования частей территорий;
- 2) проекты межевания территорий;
- 3) проекты застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений.

Градостроительная документация разрабатывается на основе задания, которое может включать в себя проведение научно-исследовательских работ и инженерных изысканий.

Градостроительная документация любого вида подлежит государственной экологической экспертизе. Экологическая экспертиза¹ представляет собой установление соответствия намечаемой

¹ Об экологической экспертизе. Федеральный закон № 174-ФЗ от 23 ноября 1995 г. (с изменениями на 29 декабря 2004 г.).

хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза основывается на:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экспертизы;
- достоверности и полноте информации, представляемой на экологическую экспертизу;

При проведении экспертизы должны соблюдаться также принципы:

- независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Существует два вида экологической экспертизы: государственная и общественная.

Государственная организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в порядке, установленном федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ, а также нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Государственная экспертиза проводится на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления

общественными организациями (зарегистрированными в порядке, установленном законодательством), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана природной среды, в том числе организация и проведение такой экспертизы.

К градостроительной документации применяется только государственная экологическая экспертиза, которая может проводиться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Обязательным условием для утверждения градостроительной документации является ее согласование с органами санитарно-эпидемиологического надзора, а также наличие положительного заключения органов охраны памятников и других заинтересованных органов с учетом мнения населения.

Градостроительная документация может разрабатываться на конкурсной основе при наличии лицензии, выданной федеральным органом архитектуры и строительства.

Основные положения градостроительной документации любого вида подлежат опубликованию.

Градостроительная документация учитывается при разработке целевых программ, программ социально-экономического и социального развития и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур.

Градостроительная документация подлежит государственной экспертизе в целях установления соответствия требованиям законодательства РФ о градостроительстве.

Заключение государственной экспертизы должно быть основано на заключениях: государственной экологической экспертизы, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, специальных уполномоченных органов по охране памятников, управления государственным фондом недр, государственного горного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора, органов охраны недр, а также других заинтересованных государственных органов, перечень которых определяется заданием на разработку градостроительной документации.

5.10. СИСТЕМА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВОМ

Градостроительный кодекс РФ (Федеральный закон № 190-ФЗ) вывел дискуссию о «единой системе органов исполнительной власти в области градостроительной деятельности» из плоскости

административного подчинения нижестоящих вышестоящим органам в плоскость содержательного взаимодействия таких органов и выполнения предписанным им законом полномочий, понимаемых как обязанность.

Применительно к полномочиям в Федеральном законе № 190-ФЗ заложена концепция, которая состоит в следующем:

- устанавливаются все без исключения (закрытым перечнем) полномочия в области градостроительной деятельности для всех уровней публичной власти;
- устанавливаются правовые последствия и сроки их наступления в случае невыполнения публичной властью предписанных ей указанным федеральным законом полномочий-обязанностей.

Закон устанавливает последствия за неисполнение этой деятельности и тем самым побуждает действовать, определяет необходимость и значимость органов, уполномоченных в области градостроительной деятельности.

К органам управления градостроительством относятся:

- федеральные органы архитектуры и градостроительства;
- органы субъектов РФ (территориальные органы);
- органы государственной экспертизы градостроительной и проектной документации.

Полномочия Правительства РФ в области градостроительства заключаются в:

1. Разработке проектов федеральных законов в области градостроительства и внесении их в Государственную Думу ФС РФ;
2. Разработке и принятии решений в соответствии с Кодексом;
3. Установлении основ федеральной политики в области градостроительства;
4. Утверждении и реализации генеральной схемы расселения на территории РФ и Основных положений схем градостроительного планирования развития частей территории РФ, градостроительной документации для объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения, а также схем и субъектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения и благоустройства территорий федерального значения;
5. Утверждении проектов черты городов Москвы и Санкт-Петербурга.
6. Установлении границ объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения и порядка регулирования этой деятельностью;

7. Установлении порядка ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;

8. Установлении совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ порядка согласования и утверждения градостроительной документации для объектов градостроительной документации особого регулирования;

9. Установлении порядка лицензирования разработки градостроительной и проектной документации, архитектурной деятельности, выполнения инженерных изысканий для строительства, а также выполнения топографо-геодезических и картографических работ;

10. Установлении порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также на федеральных территориях особого регулирования;

11. Принятии решений о строительстве объектов недвижимости федерального значения;

12. Обеспечении финансирования градостроительной деятельности за счет средств федерального бюджета: разработки градостроительной документации федерального уровня; разработки проектов федеральных законов, градостроительных нормативов и правил; проведения НИР по направлениям градостроительства; разработки и реализации федеральных целевых программ развития федеральных регионов, зон чрезвычайных экологических ситуаций, исторических поселений, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения, иных федеральных целевых программ, а также ведении государственного градостроительного кадастра;

13. Утверждении положений о федеральном органе архитектуры и градостроительства;

14. Установлении порядка осуществления государственного контроля за выполнением федеральных законов и иных нормативно-правовых актов в области градостроительства;

15. Передаче части своих полномочий в области градостроительства органам исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с ними.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области градостроительства относятся:

1. Разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов;
2. Установление государственной политики;

3. Утверждение границ объектов градостроения особого регулирования;

4. Утверждение проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований;

5. Утверждение границ пригородных зон городов;

6. Утверждение и реализация документации о градостроительном планировании развития территорий объектов РФ, а также схем и проектов развития инфраструктуры и благоустройства территорий;

7. Установление порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости;

8. Принятие решений о строительстве объектов недвижимости и о подготовке документов;

9. Осуществление госконтроля;

10. Финансирование разработки градостроительной документации развития территорий субъектов РФ;

11. Разрешение споров;

12. Принятие решений об обеспечении потребности городских и сельских поселений в земельных участках из земель, находящихся в собственности субъектов РФ;

13. Утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства субъектов РФ;

14. Информирование населения о принимаемых и принятых решениях в области градостроительства;

15. Передача части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти по соглашению с ними;

16. Передача части своих полномочий органам местного самоуправления.

К предметам ведения органов местного самоуправления в области градостроительства относятся:

1. Принятие и изменение правил застройки, иных нормативных актов;

2. Утверждение и реализация градостроительной документации;

3. Разработка проектов черты городских и сельских поселений, других муниципальных образований и внесение предложений в органы государственной власти об их утверждении;

4. Организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости;

5. Принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках;

6. Организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроения;

7. Выдача разрешений на строительство объектов недвижимости;

8. Разрешение споров;

9. Финансирование разработки и реализация градостроительной документации;

10. Осуществление контроля;

11. Утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений;

12. Информирование населения о принимаемых и принятых решениях, организация и проведение референдумов;

13. Выполнение функций заказчиков разработки градостроительной документации.

В полномочия органов архитектуры и градостроительства субъектов РФ входят:

1. Представление в органы государственной власти субъектов РФ проектов законов и иных нормативных правовых актов;

2. Организация разработки и реализация государственной политики в области градостроительства в субъектах РФ;

3. Организация разработки и издание территориальных градостроительных нормативов и правил;

4. Координация работы научно-исследовательских, проектных и изыскательских организаций.

5. Обеспечение разработки градостроительной документации;

6. Участие в разработке и реализации градостроительных разделов целевых программ субъектов РФ и программ социально-экономического развития территорий субъектов РФ;

7. Осуществление координации деятельности местных органов архитектуры и градостроительства, руководство их деятельностью в части научно-методического обеспечения;

7. Осуществление лицензирования градостроительной деятельности;

8. Осуществление подготовки документов в целях получения разрешений на строительство объектов недвижимости;

9. Осуществление контроля за разработкой и реализацией градостроительной документации и оказание содействия ее разработчикам в согласовании документации с государственными органами;

10. Обеспечение проведения государственной экспертизы градостроительной документации, разделов планов и программ социально-экономического развития;

11. Организация конкурсов на разработку градостроительной и проектной документации.

12. Ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности;

13. Формирование и ведение архивных фондов инженерных изысканий для строительства на соответствующих территориях;

14. Рассмотрение предложений об установлении и изменении границ городских и сельских поселений;

15. Осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях;

16. Участие вместе с комитетами по земельным ресурсам и землеустройству в подготовке материалов по инвентаризации земель, в передаче земельных участков в муниципальную, частную собственность, в пользование и аренду;

17. Осуществление контроля за соблюдением законодательства о градостроительстве;

18. Осуществление информационного обеспечения граждан и местных органов архитектуры и градостроительства в области градостроения;

19. Осуществление полномочий, установленных Федеральным законом «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»;

20. Участие в международном сотрудничестве в области градостроительной деятельности.

В целом нормативные правовые материалы и практика градостроительной деятельности показывают, что на определенной территории достигается высокая производительность с меньшим расходом ресурсов на воспроизводство и деятельность населения, а соответственно более обеспеченная жизнь людей с более полным удовлетворением всех потребностей и возможностью поддержания высокого уровня качества жизни.

5.11. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Финансирование градостроительной деятельности осуществляется за счет:

- средств местных бюджетов, в том числе средств, поступающих от платы за землю на социальное и инженерное обустройство территорий городских и сельских поселений;
- средств заказчиков, инвесторов;

- централизованных средств государственных учреждений и государственных унитарных предприятий;
- средств федерального бюджета;
- средств бюджетов субъектов РФ;
- средств целевых и внебюджетных фондов;
- средств, поступающих от граждан и юридических лиц;
- средств, поступающих от приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- средств, поступающих от разрешенной деятельности и услуг, оказываемых органами архитектуры и градостроительства;
- иных источников.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте сущность градостроения.
2. Назовите нормативно-правовые акты регулирования градостроительства.
3. Назовите виды интересов в области градостроения.
4. Опишите объекты градостроения.
5. Каковы виды поселений?
6. Каковы характеристики поселений в зависимости от численности населения?
7. Определите объекты градостроения особого регулирования.
8. Перечислите территории, на которых градостроительная деятельность подлежит особому регулированию.
9. Охарактеризуйте право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности.
10. Что такое зонирование территорий?
11. Назовите зоны с ограничением градостроительной деятельности.
12. Каков состав органов управления градостроением?
13. Каков состав градостроительной документации по уровням управления?
14. Что такое градостроительное планирование?
15. Опишите градостроительный кадастр и мониторинг.
16. Как осуществляется регулирование застройки территорий?
17. Охарактеризуйте экономическую основу градостроения.

Глава 6

ОБЪЕДИНЕНИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В РЕГИОНАХ

6.1. ВИДЫ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПО ХАРАКТЕРНЫМ ПРИЗНАКАМ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ И КОММЕРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ИХ ЗАДАЧИ

В Гражданском кодексе Российской Федерации цель создания объединений сформулирована так: «Коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также для представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями»¹.

Объединения могут создаваться как с сохранением юридического лица и самостоятельности входящих в него хозяйствующих субъектов, так и без сохранения статуса. Примеров разного рода объединений множество. К ним относятся: разнообразные ассоциации, территориальные и межотраслевые объединения, пулы, тресты, консорциумы, промышленные комплексы, узлы, концерны и множество холдингов, финансово-промышленных, интегрированных групп, транснациональных компаний.

По решению участников на любую ассоциацию (союз), интеграцию может возлагаться ведение предпринимательской деятельности, и тогда она преобразуется либо в хозяйственное общество, либо в товарищество, либо в другую организационно-правовую форму.

Таким образом, всегда были возможны, а теперь в рамках закона действуют множества объединений, в составе которых предприятия потеряли свое юридическое лицо и превратились в производственные или непроизводственные подразделения, либо в объединения-фирмы, отвечающие по своим обязательствам в

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Федеральный закон № 52-ФЗ от 30 ноября 1994 г. М.: ИНФРА-М; НОРМА, 1997. Ст. 121.

рамках образованного организационно-правового субъекта хозяйствования.

Эти две основные формы объединений породили смешанные формы, которые разрастаются до холдингов, финансово-промышленных (интегрированных) групп, которые могут превращаться в транснациональные компании, имеющие свои предприятия (фирмы) не только на территории РФ, но и за ее пределами как в ближнем зарубежье, так и в дальнем.

В общем виде структуру объединений можно изобразить схематично (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Структурная характеристика объединений

Показанные на схеме ассоциации – это добровольные объединения (могут быть союзы) независимых предприятий определенного профиля. Коллективным органом управления в них является хозяйственный совет в составе директоров и других специалистов.

Хозяйственный совет избирает правление и образует исполнительную дирекцию, которая не может принимать решений, проти-

воречащих интересам каждого отдельного предприятия, входящего в ассоциацию.

Основная цель создания ассоциации – повышение эффективности работы на основе коллективного предпринимательства в избранных направлениях (подготовка кадров, внешнеэкономическая деятельность, маркетинг и т.д.). Члены ассоциации имеют право выхода из нее в любое время с предварительным уведомлением хозяйственного совета.

Разновидностью ассоциативного объединения являются территориальные межотраслевые объединения (ТМО). ТМО решают следующие задачи:

1. Участие в комплексном экономическом и социальном развитии территорий;
2. Изыскание путей рационального использования местных природных, материальных, финансовых и трудовых ресурсов;
3. Обеспечение увеличения выпуска и расширения ассортимента товаров в регионе;
4. Развитие территориальных форм специализации, концентрации и кооперирования предпринимательства;
5. Активное участие в построении и совершенствовании инфраструктуры региона: транспорта, связи, энерготеплоснабжения и т.д.;
6. Активизация внешнеэкономической деятельности бизнеса с участием региональных структур.

Пул – временное объединение разнонаправленных организаций. В него входят торговые, биржевые, страховые, патентные и другие организации. Для всех вступающих организаций устанавливаются единые правила ведения общих расходов и формирования прибыли, поступающей в единый целевой фонд.

Консорциумы – также временные объединения предприятий для решения строго конкретных задач в течение заданного промежутка времени. Здесь все предприятия сохраняют свою самостоятельность. Поэтому они могут участвовать и в других ассоциациях. Как правило, после выполнения поставленных задач консорциум прекращает свое существование. К консорциумам можно отнести временно создаваемые межотраслевые инвестиционные, научно-технические и другие комплексы¹.

Трест – объединение, в котором все стороны деятельности входящих в него организаций объединяются. Все его участники теряют юридическую и хозяйственную самостоятельность. Реаль-

¹ Российский экономический журнал. 2005. № 5.

ная власть находится только у головной фирмы. Основная цель – повышение эффективности деятельности путем слияния строительных организаций.

Концерны – крупные объединения компаний одной или нескольких отраслей промышленности, торговли, транспорта, связи, банков, страховых и других компаний на основе централизации функций научно-технического, производственного сотрудничества, инвестиционной, финансовой, внешнеэкономической и прочей деятельности. Фирмы-участницы делегируют концерну выполнение централизуемых функций управления. Но участники концерна могут оставаться юридически самостоятельными.

Промышленные узлы – включают группы предприятий, размещенные на смежной территории и использующие совместно социально-бытовую инфраструктуру, природные ресурсы, потребляющие продукцию участников, осуществляющие совместное межотраслевое производство, сохраняя при этом свою самостоятельность.

В промышленных узлах создаются позитивные условия для функционирования ТМО и развития региональной, межотраслевой концентрации и кооперирования. Промышленные узлы усиливают тенденцию развития всей инфраструктуры регионов и выводят их социально-экономический уровень развития на прогрессивные стандарты.

Холдинги – объединения предприятий, как правило, смешанного типа, они образуются путем наделения головного акционерного общества (АО) контрольными пакетами акций других акционерных фирм. Выделяют *чистый* холдинг, когда компания занята только тем, что получает и наращивает доходы на вложенный капитал. Холдинг может быть *смешанным*, когда одно АО овладевает контрольными пакетами акций других фирм, занимаясь при этом самостоятельной предпринимательской деятельностью. Здесь налицо расширение самой среды предпринимательской деятельности. Так образуются диверсифицированные объединения, которые могут быть холдингами по отношению к своим дочерним фирмам, но и сами могут входить в качестве дочерних фирм в состав более могущественных холдингов. Гигантские холдинги могут контролировать финансовую деятельность сотен АО, включая крупные концерны и банки. Банки тоже могут выступать в роли холдингов.

Некоторые компании создаются с большой долей участия государственного капитала, что позволяет им контролировать и регулировать развитие важнейших отраслей экономики страны.

Крупнейшими российскими холдингами являются: «ЛУКОЙЛ», РАО «ГАЗПРОМ», АО «ЗИЛ», Автосельхозмашхолдинг, «Сургут-нефтегаз», «Транснефть» и др.

В рамках холдингов наблюдаются довольно противоречивые тенденции. С одной стороны, осуществляются попытки сохранить в миниатюре прежнюю систему, включая опеку слабых предприятий и поддержку социальной инфраструктуры, а с другой стороны, проявляется готовность к сомнительным операциям, вплоть до искусственного ухудшения финансового положения, облегчающего скупку акций предприятия, часто наблюдается пренебрежение интересами зависимых предприятий, перекладывание на них текущих трудностей, и в то же время стремление на взаимовыгодной основе реализовывать преимущества группового приспособления к различным тяжелым рыночным условиям.

Эффективное функционирование холдинговой структуры естественно предполагает рациональность внутрихолдинговых связей, отлаженность прав собственности.

В проекте модалного (рекомендательного) законодательного акта «О холдингах»¹ предложено деление их на:

- *имущественный холдинг*, когда отношения между участниками основаны на преобладающем участии основной компании в капитале дочерних;
- *договорный холдинг*, когда отношения основаны на наличии соответствующих договоров между основной компанией и акционерами других участников холдинга;
- *имущественно-договорный холдинг*, где отношения строятся и на имущественной, и на договорной основе;
- *государственный холдинг*, когда основная и дочерние компании остаются государственными предприятиями с преобладающей долей государственной собственности в уставном капитале основной компании;
- *стратегический холдинг*, специально созданный в соответствии с правительственными решениями или осуществляющий свою деятельность на основе действующего законодательства в особо значимых сферах национальной экономики;
- *транснациональный холдинг*, когда основная компания имеет свои дочерние структуры на территориях других стран;
- *межгосударственный холдинг* — тот же транснациональный холдинг, но созданный на основе межправительственных соглашений (международных договоров);

¹ Винслав Ю., Терманова И. Холдинговые отношения и правообеспечение их становления в России и СНГ // Российский экономический журнал. 2001. № 3.

- *управленческий холдинг*, когда основная компания специализируется на выполнении функций корпоративного управления по отношению к другим участникам;
- *субхолдинг* — промежуточный холдинг, когда дочерняя организация, подчиненная основной компании, наделена особыми правами по регулированию деятельности других участников холдинга.

К характерным объединениям относятся *финансово-промышленные группы* (ФПГ). ФПГ — это совокупность юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои материальные и нематериальные активы (система участия) на основе договора о создании финансово-промышленной группы в целях технологической или экономической интеграции для реализации инвестиционных и иных проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности и расширение рынка сбыта товаров и услуг, повышения эффективности производства, создания новых рабочих мест¹.

Участниками ФПГ признаются как юридические лица, подписавшие договор о ее создании, так и основное и дочерние общества, образующие ее. В состав ФПГ могут входить коммерческие и некоммерческие организации, в том числе и иностранные, за исключением общественных и религиозных организаций (объединений). Участие предприятия более чем в одной ФПГ не допускается. Среди участников ФПГ обязательно наличие организаций, действующих в сфере производства товаров и услуг, а также банков и других кредитных организаций. Государственные и муниципальные унитарные предприятия также могут быть участниками ФПГ. Дочерние хозяйственные общества и предприятия могут входить в состав ФПГ только со своим основным обществом. В состав участников ФПГ могут входить инвестиционные институты, негосударственные пенсионные и иные фонды, страховые организации и т.д.

Мотивами объединения предприятий промышленности, торговли, кредитно-финансовой сферы, науки и т.д. в ФПГ являются:

- снижение производственных и трансакционных издержек;
- повышение инвестиционной привлекательности бизнеса;
- концентрация инвестиционных ресурсов на приоритетных направлениях производства и НИОКР;

¹ О финансовых промышленных группах. Федеральный закон № 190-ФЗ от 30 ноября 1995 г.

- стремление шире использовать легальные механизмы совершенствования имущественных отношений;
- готовность проблемных фирм (где есть конфликты в интересах разных групп акционеров) признать разделение сфер влияния.

Участники ФПГ учреждают центральную компанию, которая является юридическим лицом и выступает по отношению к ним основным обществом, уполномоченным на ведение дел ФПГ. Как правило, она является инвестиционным институтом. Допускается создание центральной компании в форме хозяйственного общества, ассоциации, союза. Высшим органом управления ФПГ является совет управляющих, включающий представителей всех участников. Государственная регистрация ФПГ подтверждается выдачей свидетельства, в котором фиксируется полное наименование ФПГ, обязательно содержащее слова «финансово-промышленная группа».

Признаками, отличающими ФПГ от других объединений, являются:

- обязательное наличие банков, других финансово-кредитных учреждений и промышленных организаций;
- наличие главной, центральной компании;
- государственная экспертиза организационного проекта создания ФПГ;
- обязательная государственная регистрация ФПГ;
- принадлежность участников ФПГ к тем сферам деятельности, которые определяют научный, производственный и экспортный потенциал РФ.

В общем случае ФПГ по типу организационного построения могут быть трех видов: вертикально интегрированные, горизонтально интегрированные и конгломератного типа (рис. 6.2).

ФПГ формируются также в двух основных предметных направлениях: товарном и отраслевом. В первом случае осуществляется объединение с целью производства для удовлетворения потребности рынка в преимущественно одном определенном товаре, во втором – формирование определенного типа диверсифицированной отрасли. Вследствие этого успех первого типа объединения зависит от спроса на данный товар или однородную группу товаров. Второй вид организации более устойчив в долгосрочной перспективе, однако здесь возникают дополнительные трудности с оптимизацией обеспечения разнообразия продукции для рыночного потребления.

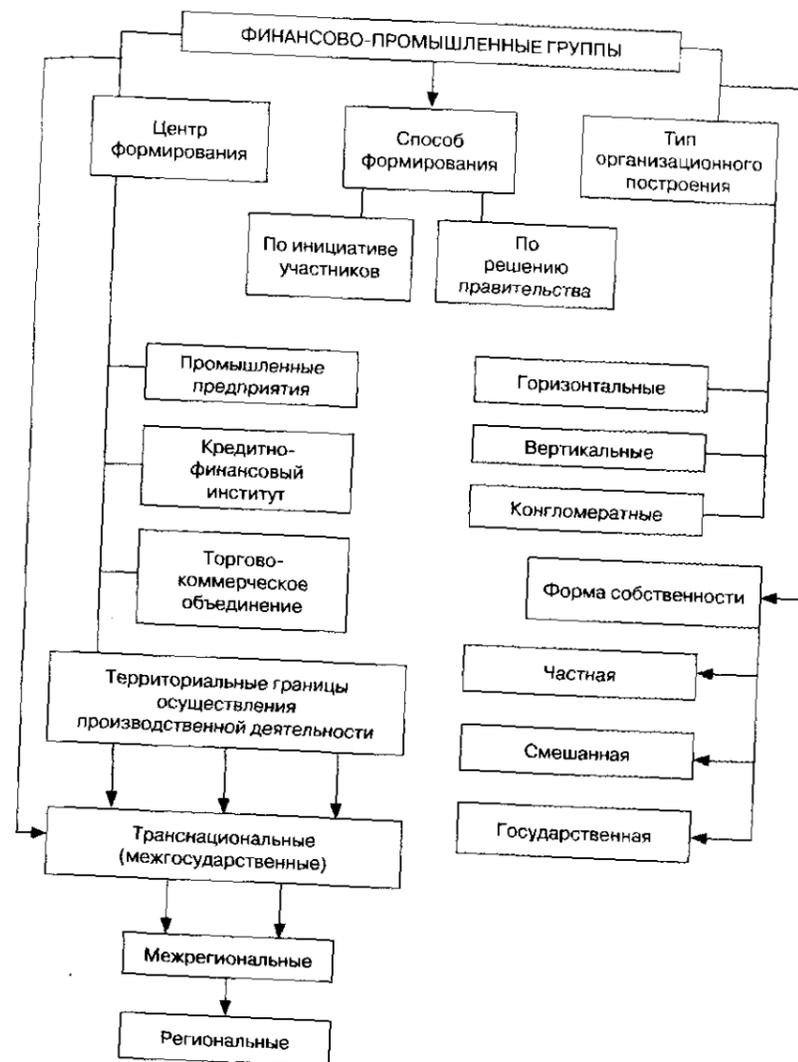


Рис. 6.2. Группировки ФПГ по существующим признакам

По признаку территориальных границ осуществления производственной и коммерческой деятельности ФПГ могут быть транснациональными, в состав участников которого входят иностран-

ные юридические лица, и межрегиональными, в состав которых входят предприятия разных регионов, и региональными.

Главными задачами создания и деятельности межгосударственных (транснациональных) ФПГ должны стать: усиление интеграционных процессов в странах-участницах; восстановление нарушенных, ранее традиционных кооперированных связей между хозяйствующими субъектами государств, единого экономического пространства, стран СНГ; развитие уровня конкуренции не только на общенациональном, но и на межгосударственных рынках.

Так, «Газпром» активно проявляет интерес к зарубежным проектам добычи газа. Его дочерние предприятия имеются в Великобритании, Болгарии, Франции, Италии, Индии.

В структуре ОАО «ЛУКОЙЛ» находится множество зарубежных нефтедобывающих и прочих организаций.

Повышается роль транснациональных компаний в алмазном секторе, секторах добычи золота, алюминия, никеля и др.

Примером региональной ФПГ является структура на базе предприятий и организаций Нижнего Тагила (рис. 6.3), где городской



Рис. 6.3. Организационная структура проектируемой территориальной ФПГ на базе предприятий и организаций Нижнего Тагила

фонд имущества, местные органы власти и рыночные региональные институты составляют ее костяк.

6.2. ИНТЕГРИРОВАННЫЕ БИЗНЕС-СТРУКТУРЫ

Понятие интегрированных бизнес-структур пока еще не определилось. В одних случаях их называют «интегрированной корпоративной структурой (ИКС)»¹, в других случаях «интегрированными бизнес-группами (ИБГ)»². Суть от этого не меняется. В любом случае это характеристика интеграции — объединения юридических лиц для совместной деятельности на основе договорных отношений и (или) консолидации активов.

В первом случае констатируется, что в качестве основных организационно-хозяйственных форм ИКС в мировой практике существуют: крупные компании, имеющие дивизиональную структуру; холдинговые компании; финансово-промышленные группы, консорциумы; контрактные группы; транснациональные корпорации.

Во втором случае дается обобщенная попытка классификации интегрированных бизнес-групп (рис. 6.4).

В ИБГ, регулируемых на основе имущественных связей, выделяется классический холдинг, когда контрольный пакет акций и (или) имущество сосредоточены в головной (материнской) компании («Газпром», РАО АВПК «Сухой» и др.).

Вторым в ИБГ по схеме является распределительный холдинг — это структура, в которой роль материнской выполняют несколько компаний, объединенных принадлежностью либо аффилированностью одному лицу или группе лиц («Альфа-Групп», «Интеррос», «Нива Черноземья» и др.).

Третьим видом ИБГ являются создаваемые на базе взаимоотношения организаций, которые распределяют контрольные пакеты акций между собой (например, ОАО «КамАЗ» в 1999 г. владел 100% акций ЗАО «ИН-КАН», а ЗАО «ИН-КАН» владеет 31,8% и ЗАО «КАМ-ИН» — 16% акции ОАО «КамАЗ»).

¹ Винслав Ю., Дементьев В., Мелентьев А., Якутин Ю. Развитие интегральных корпоративных структур в России // Российский экономический журнал. 1998. № 11–12.

² Адашева С., Дементьев В. Акционерные и неимущественные механизмы интеграции в российских бизнес-группах // Российский экономический журнал. 2000. № 5–6. С. 15–19.

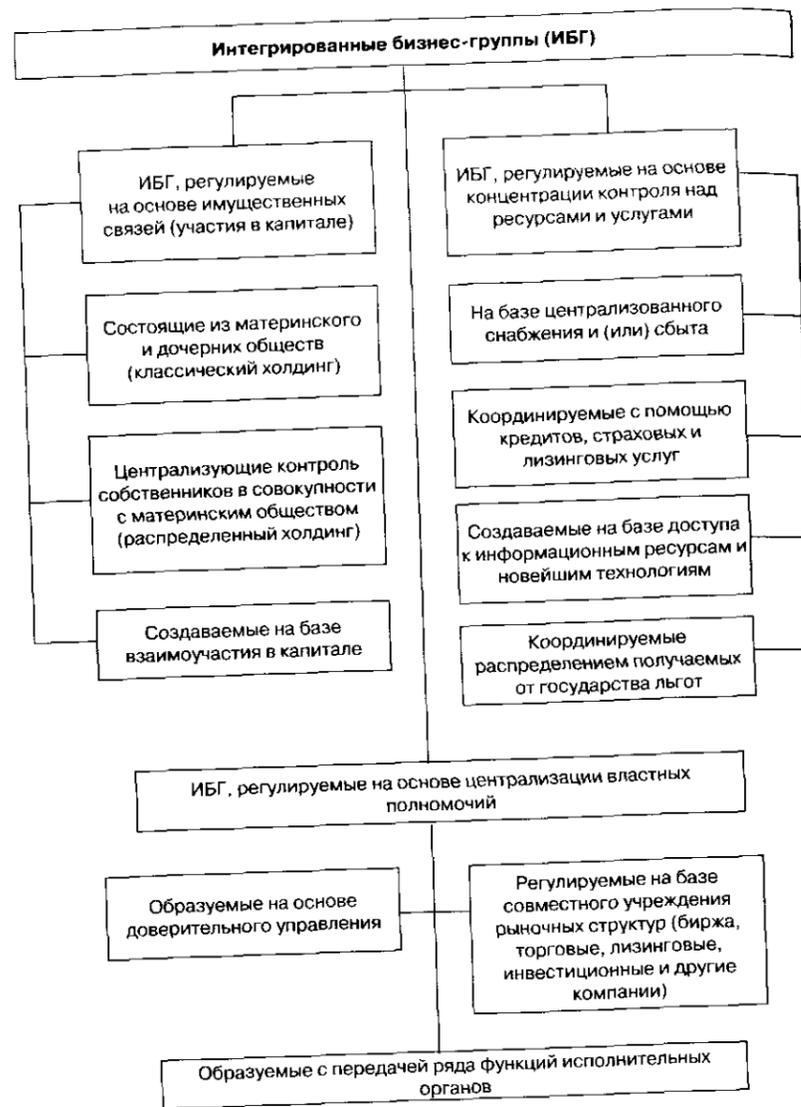


Рис. 6.4. Классификация интегрированных бизнес-групп

В ИБГ, регулируемых на основе концентрации контроля над ресурсами и услугами, выделяются бизнес-группы, формирующиеся вокруг компаний, осуществляющих сбыт и (или) снабжение по разным схемам: по бартеру, вексельной, давальческой и т.д., позволяющим обеспечивать устойчивость связей и доступ к ресурсам и (или) услугам.

Например, ассоциация «Волгопромгаз», осуществляя расчеты за газ и электроэнергию, контролирует цепочки поставок для химических и металлургических предприятий Самарской области.

ИБГ, основанные на оказании кредитных, страховых и лизинговых услуг, создаются, как правило, вокруг банков. Например, в сферу влияния «Инкомбанка» входили ФПГ «Морская техника», ОКБ им. Сухого, Магнитогорский металлургический комбинат, Северная верфь, Балтийский завод.

ИБГ, создаваемые на базе доступа к информационным ресурсам и новейшим технологиям, выходят на острие инновационного пути развития. Здесь налицо кооперация в сфере НИОКР и задействуются механизмы франчайзинга.

ИБГ, координируемые путем распределения льготных (государственных) заказов, могут эффективно реструктурировать даже высокотехнологичное производство (например, в авиастроении, космической отрасли).

И наконец, примером ИБГ, регулируемых на основе централизации властных полномочий, можно назвать АО «Роснефть», контролирующее госпакеты акций нескольких десятков компаний, далее «МИНКОН» (металлургическая инвестиционная компания), «Славянская бумага», «Интеррос». Объединения этого типа образуют биржи, торговые, лизинговые и другие компании.

В Российской Федерации с 1996 г. действует Международная академия корпоративного управления (МАКУ — президент д.э.н., проф. Ю.Б. Винслав), которая в целом обеспечивает разработку и использование на практике научных принципов управления интегрированными корпоративными структурами¹.

Однако следует обратить внимание на то, что сейчас формируется новый мировой транснациональный уровень хозяйства. Уже созданы и действуют десятки тысяч транснациональных корпораций, множество международных организаций².

¹ Утверждая научные принципы управления интегрированными корпорациями // Российский экономический журнал. 2001. № 10.

² Мировая экономика и международный бизнес: Учебник / Под ред. В.В. Полякова и Р.К. Щенина. М.: КНОРУС, 2005.

Так, к ключевым хозяйствующим субъектам в мировой экономике относятся:

- транснациональные компании (корпорации) в обычном понимании;
- долгосрочные стратегические альянсы транснациональных корпораций (по контрактам, с участием в компании, технологические, рыночные и т.д.);
- транснациональные банки (крупные международные кредитно-финансовые объединения, имеющие за границей сеть филиалов);
- транснациональные институциональные инвесторы (страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные фонды и т.д.);
- транснациональные финансово-промышленные группы;
- мировые финансовые центры (основные операторы которых находятся в Лондоне, Токио, Нью-Йорке, Париже, Цюрихе, Франкфурте-на-Майне, Сингапуре, Сянгане);
- крупнейшие биржи (фондовые, товарные и валютные).

Расширился перечень субъектов мирового хозяйства, к которым относятся:

- национальные государства;
- различные территории (Гонконг и др.);
- субсуверенные образования (региональные и местные органы власти, выходящие на мировой рынок);
- саморегулируемые организации профессиональных участников финансовых рынков и рынков ценных бумаг (некоммерческие организации, обеспечивающие условия профессиональной деятельности, защиту интересов клиентов, соблюдение стандартов профессиональной этики);
- союзы предпринимателей (ассоциации);
- торговые палаты (частные объединения предпринимателей в целях содействия торговле и сбыту);
- профсоюзы (организации трудящихся, защищающие права и интересы своих членов в отношениях с работодателями и государством);
- мировые экономические и финансовые институты (международные организации для координации деятельности стран в различных сферах хозяйства);
- универсальные институты (Международный валютный фонд, группа Всемирного банка, Всемирная торговая организация — ВТО, конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и др.;

- региональные интеграционные объединения (Европейский союз — ЕС, Североамериканская ассоциация свободной торговли — НАФТА, Ассоциация стран Юго-Восточной Азии — АСЕАН, субрегиональный торгово-экономический союз в Латинской Америке — МЕРКОСУР и т.д.);
- секторальные организации стран производителей сырьевых товаров (ОПЕК — экспортеры нефти, альянс стран — производителей какао, межправительственный совет стран — экспортеров меди, ассоциация стран — производителей каучука и др.);
- международные неправительственные организации (Международная торговая палата, включающая около 1,5 тыс. коллективных и более 6 тыс. индивидуальных членов из 80 стран); Всемирная федерация производств, включающая более 80 стран; Международная конференция свободных профсоюзов из 145 стран; Всемирная конференция труда из 110 стран и т.д.

Таким образом, возникла международная надстройка, регулирующая и контролирующая более половины всех мировых ресурсов и действующая по принципам, отличающимся от традиционных для национальных экономик.

Естественно, участвуя в мировых глобализационных процессах, необходимо учитывать проблемы экономической, военной, продовольственной, экологической, культурной, информационной и других видов национальной безопасности¹, но при этом надо находить радикальные пути технологической модернизации российской экономики и подъема уровня жизни населения.

В частности, в состав стратегических задач российских, минерально-сырьевых транснациональных компаний должны входить:

- доступ к дешевым природным и трудовым ресурсам в Африке, на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии;
- приобретение (участие в разведке и добыче) перспективных месторождений ликвидного сырья;
- сохранение и укрепление устоявшихся сырьевых потоков на территорию России из Монголии, Гвинеи и других стран;
- снижение финансовых потерь путем диверсификации производства в разных странах с различными уровнями экономических рисков и т.д.

¹ Куликов В. Нынешняя модель глобализации России // Российский экономический журнал. 2002. № 10.

В условиях неопределенности и неустойчивости рыночной экономики отраслевые объединения имеют существенные преимущества перед саморегулируемыми экономическими субъектами. Интеграция позволяет повысить эффективность деятельности корпорации.

6.3. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ КОРПОРАЦИЙ

Задачи развития интегрированных корпораций можно разделить на 3 большие группы: задачи в области совершенствования процессов обоснования целесообразности их создания и функционирования; задачи в области мер традиционной и нетрадиционной государственной поддержки; задачи в области выбора направлений их деятельности и создания точек роста.

В области обоснования создания крупных корпораций и интегрированных структур следует уделять особое внимание процессу их проектирования по приоритетным направлениям деятельности. Предстоит осуществлять экспертизу этих проектов на предмет единства методического решения и обоснования оргструктур и направлений проникновения капитала на отечественные и зарубежные рынки с наибольшей эффективностью для страны (как, например, добыча марганца в ЮАР¹ и т.д.).

В процессе функционирования интегрированных бизнес-структур (ИБС) необходим постоянный государственный мониторинг. В деловых кругах предпринимателей предлагается ввести в практику ежегодные доклады Правительству РФ о деятельности ИБС и меры по социальной статистической отчетности ИБС, обобщенной Госкомстатом РФ².

По результатам мониторинга и докладов вырабатываются меры по обобщению передового опыта по государственной поддержке интегрированных бизнес-структур. К ним можно отнести:

- определение приоритетных по уровням управления направлений развития науки, инноваций, продукции, работ и услуг (федеральные, межрегиональные, субъектов Федерации и муниципальные);
- разработка системы стимулирования выполнения программ по приоритетным направлениям на конкурсной основе;

¹ Попов Д. Золото в черном теле // Российская газета. 2006. 4 мая.

² Винслав Ю. Отечественные ФПГ: достигнутые рубежи и задачи развития // Российской экономической журнал. 1997. № 9.

- разработка и апробация системы оценки научного, производственного и финансового потенциала участников конкурсов;
- определение долевого участия государственных структур в приоритетных работах и степени контроля за их результативностью;
- определение степени экономических рисков и мер по их страхованию;
- разработка и совместная реализация планов-программ развития интегрированных бизнес-структур.

В 2000–2001 гг. Межведомственным аналитическим центром проводилось специальное обследование предприятий и организаций машиностроительного комплекса, входящих или намеревающихся войти в ИБС. В результате были сделаны следующие выводы¹:

- процессы формирования интегрированных структур с государственным участием довольно продолжительны (несколько лет);
- нынешняя юридическая база, определяющая принципы и порядок создания интегрированных структур, требует совершенствования;
- требования к проекту, обосновывающему создание ИБС, четко не определены;
- для сокращения сроков согласования создания ИБС требуется сформулировать критерии и задействовать критерии принятия органами государственной власти решений на всех этапах рассмотрения проекта;
- целесообразно ввести практику бюджетного софинансирования проектных работ по созданию смешанных корпораций;
- необходимо законодательно регламентировать процедуру акционирования унитарных предприятий, входящих в корпоративное объединение;
- на эффективность создаваемых объединений негативно влияет включение в их состав предприятий, находящихся в неудовлетворительной финансовой ситуации;
- необходимо создать правовой механизм вовлечения в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности, конвертацию бюджетной задолженности в акции и национализации собственности;

¹ Кузык М., Симачев Ю. Проблемы стимулирования интеграционных процессов в государственном секторе промышленности // Российский экономический журнал. 2003. № 4.

- целесообразно передавать права по управлению госпакетами акций участников ИБС головным компаниям с целью обеспечения функционирования корпоративных объединений как целостных образований;
- необходимо отказаться от практики включения в ИБС федеральных предприятий и предприятий субъектов РФ, так как здесь наблюдается различие интересов собственников;
- в ИБС плохо задействуются внешние источники финансирования из-за высокого уровня хозяйственных рисков, поэтому государству следует предоставлять гарантии по средствам, вкладываемым частными инвесторами;
- отсутствует механизм рефинансирования конечной прибыли, поэтому в рамках объединений следует принять конкретные регламенты распределения конечной прибыли;
- целесообразно внедрить в практику мониторинг наличных ресурсов предприятий — участников ИБС и инициировать оптимизацию перераспределительных процессов.

Из приведенного выше видно, что к основным направлениям развития совместной экономики в РФ относится диверсификация с расширением ассортимента в полном сочетании с процессами специализации, концентрации и интеграции. Каждое предприятие внутри объединения ограничивает круг своей продукции и концентрируется на наиболее эффективных рядах, типажах продукции, сосредотачивается на узких направлениях специализированных технологических процессов. Этими давно известными и традиционными способами, но в новых условиях интеграции достигается наибольший эффект от масштабов производства, снижения издержек, улучшения технико-экономических характеристик продукта труда.

Следует отметить, что не может быть как страны, так и региона, конкурентоспособных во всех сферах производства и потребления. Однако интеграция производства, да еще на основе кластеризации, позволяет следить за изменением уровня конкурентоспособности во всех отраслях.

К настоящему времени в России уже существуют кластеры, образованные вокруг ключевых отраслей (химической, нефтегазовой, автомобилестроения, авиастроения, судостроения, атомной энергетики и т.д.). Эти структуры еще очень хрупки и требуют значительных инвестиций.

При группировании кластеров анализируются вертикальные (поставщик — потребитель) и горизонтальные связи (база пот-

ребления, сырьевая база, технологии) на каждом региональном уровне и в целом по стране.

В регионах необходимо формирование конкурентоспособных отраслей в первую очередь вокруг образовательных центров, центров науки и развитых промышленных агломераций.

Следует обратить особое внимание на опыт Китая, которому удалось за 15 лет создать вполне конкурентоспособные кластеры вокруг экспортоориентированных отраслей, в том числе текстильной промышленности, фабрик спорттоваров, одежды, игрушек, посуды и др.

Его опыт и опыт других стран показывает, что высококонкурентные отрасли в результате внешнего и внутрикластерного (с использованием процессов типизации, нормализации, унификации) взаимодействия способствуют также развитию своих поставщиков и потребителей.

Создание кластеров оказывает положительное воздействие на малый бизнес, который, как правило, концентрируется вокруг крупных компаний. Здесь примером служат немецкие и японские фирмы — производители автомобильных компонентов, которые продвигаются за национальными автогигантами даже за рубеж, открывая предприятия и филиалы в развивающихся и других странах.

Особую роль играют меры по образованию точек роста конкурентоспособной продукции в технополисах. В стране уже существует уникальная система технополисов, технопарков и наукоградов, концентрирующая интеллектуальный и технологический потенциал (города Дубна, Королев, Обнинск, Мичуринск, Зеленоград и др.). Выход их за национальные рамки в виде интегрированных структур очень перспективен и позволит транснационализировать экономику, увеличить скорость перехода от индустриального к постиндустриальному развитию.

Стратегический выигрыш США, Японии, Германии и других стран заключается и в том, что они выносят за национальные рамки свои воспроизводственные циклы. В этой связи нашей стране следует расширить участие в международных ТНК, консорциумах и других интегрированных структурах, особенно по прорывным направлениям (аэрокосмическая промышленность, атомная энергетика, нанотехнологии, биотехнологии и т.д.)¹.

¹ Кузык Б. Стратегия развития: задачи перехода к геоэкономической модели // Российский экономический журнал. 2000. № 3.

Контрольные вопросы

1. Какова структурная характеристика объединений?
2. Опишите группировки финансово-промышленных объединений.
3. В чем заключается сущность интегрированных бизнес-структур?
4. Какова классификация бизнес-групп?
5. Перечислите ключевые хозяйственные структуры мировой экономики.
6. Укажите основные задачи развития интеграции.
7. Опишите характеристики кластеров ключевых отраслей.

Глава 7

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ

7.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Управление нашей страной основано, согласно Конституции РФ, на государственной целостности, единстве системы государственной власти, и в то же время на разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, но при равноправии и самоопределении всех народов в России.

Российское государство — социальное государство, а это значит, его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека страны на основе развития отраслей народного хозяйства.

По Конституции в Российской Федерации охраняются труд, здоровье всех людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Для обеспечения перечисленных гарантий государственная власть в нашей стране осуществляется на основе разделения органов власти на три вида: законодательную, исполнительную и судебную, при этом правосудие в России осуществляется только судом, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а судьи у нас независимы, несменяемы и неприкосновенны.

Главой всего государства в России является **Президент Российской Федерации**. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства во всех сферах. Он избирается на

основе всеобщего равного и прямого избирательного права, при тайном голосовании, сроком на 5 лет.

Обеспечивающим и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента РФ государственным органом является **Администрация Президента России**. Структура Администрации включает руководителя Администрации Президента РФ, его заместителей, помощников и советников Президента РФ, пресс-секретаря, руководителя протокола, полномочных представителей в федеральных округах, полномочных представителей в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания, Конституционном Суде Российской Федерации, и иных должностных лиц, а также самостоятельные подразделения (рис. 7.1).

Руководитель Администрации Президента РФ координирует деятельность помощников Президента и распределяет вопросы, относящиеся к их ведению. Помощники Президента РФ, пресс-секретари и руководитель протокола, подчиняясь непосредственно Президенту, возглавляют самостоятельные подразделения Администрации и обеспечивают деятельность Государственного Совета Российской Федерации, иных совещательных и консультативных органов.

Помощники Президента РФ подготавливают предложения Президенту по реализации его полномочий; подготавливают с участием управлений аналитические, справочные и информационные материалы для Президента; подготавливают предложения по перспективным и текущим планам работы страны; участвуют совместно с другими подразделениями и федеральными органами государственной власти в подготовке государственных официальных и иных визитов, официальных встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента, его встреч с гражданами, представителями политических партий и иных общественных объединений; подготавливают проекты поручений Президента и исполняют отдельные поручения Президента.

Советники Президента РФ подготавливают для Президента аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенным к их ведению; обеспечивают по поручению Президента или руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов; исполняют отдельные поручения Президента.

Старшие референты и референты Президента РФ осуществляют подготовку тезисов выступлений и организуют для Президента, аналитические справки и записки, ведут информационно-консультативную работу, выполняют специальные поручения.

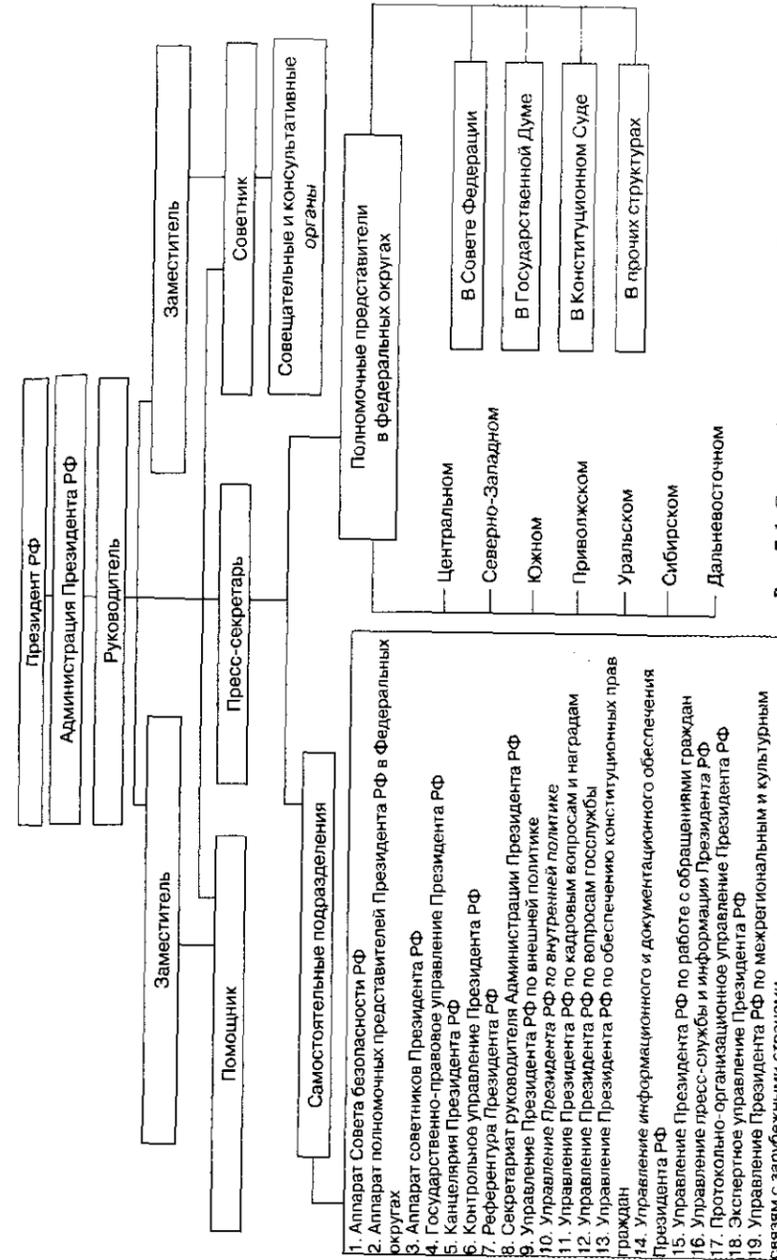


Рис. 7.1. Состав Администрации Президента РФ

Основными задачами многочисленных представителей Президента РФ являются: содействие в реализации конституционных полномочий Президента; информирование о политическом, социальном и экономическом положении в соответствующем регионе; взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, органами местного самоуправления в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства; взаимодействие с политическими партиями, общественными и региональными объединениями.

Парламент — Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Обобщенная функциональная схема Аппарата Федерального Собрания РФ приведена на рис. 7.2.

Федеральное Собрание состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ (по 1 от представительного и по 1 от исполнительного органов субъектов госвласти). Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

Депутаты Госдумы работают на профессиональной основе, обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Для осуществления своей деятельности Совет Федерации и Госдума образуют комитеты и комиссии (рис. 7.3), проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

Парламент в составе двух палат осуществляет нормативно-законодательное управление хозяйством страны путем выполнения целей, поставленных в ежегодных Посланиях Президента РФ. В них он определяет общую стратегию экономического развития страны, устанавливает параметры всей экономической деятельности страны на текущий год, принимает ежегодный государственный бюджет (роспись доходов и расходов государства) и заслушивает отчеты о его исполнении.

Парламентарии могут заслушивать отчеты Председателя Правительства РФ, соответствующих министров на пленарных заседаниях и на заседаниях комиссий. Они вправе задавать им вопросы. По результатам слушаний парламент может рекомендовать Президенту РФ отправить Правительство или отдельного министра в отставку за провалы в экономической политике, выразив вотум недоверия (приняв резолюцию порицания).

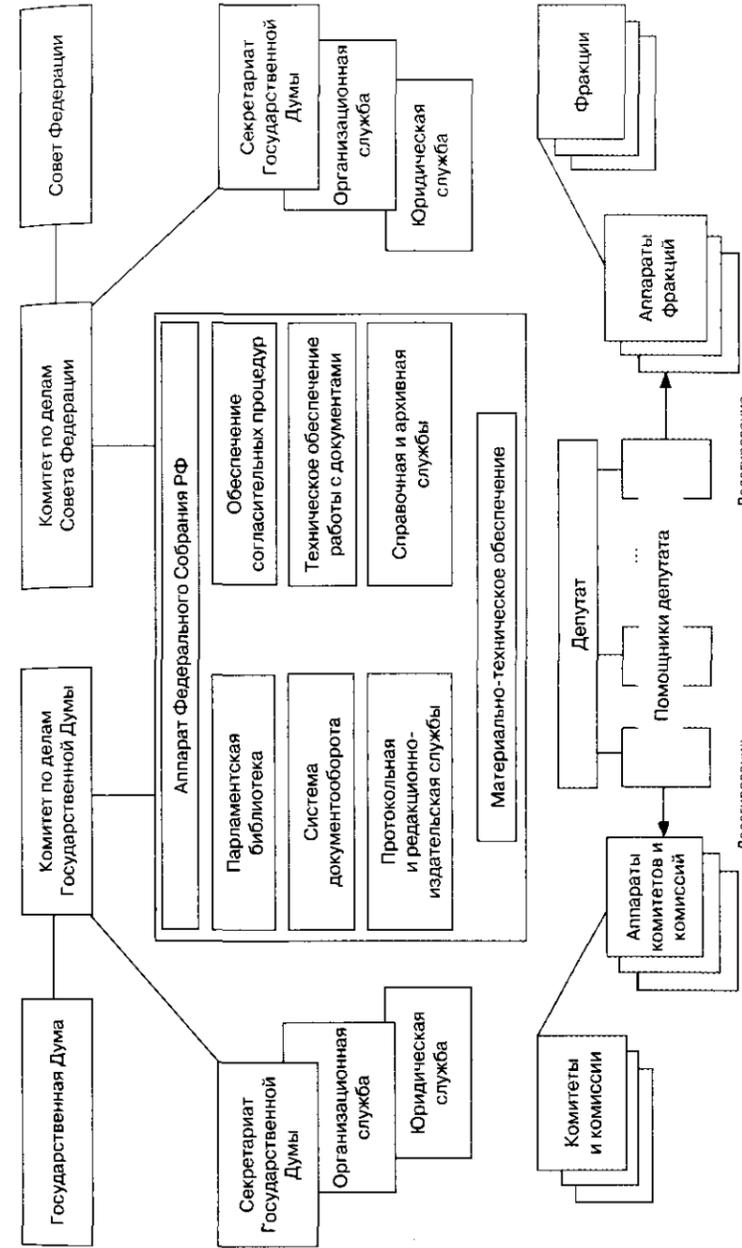


Рис. 7.2. Функциональная схема Аппарата Федерального Собрания

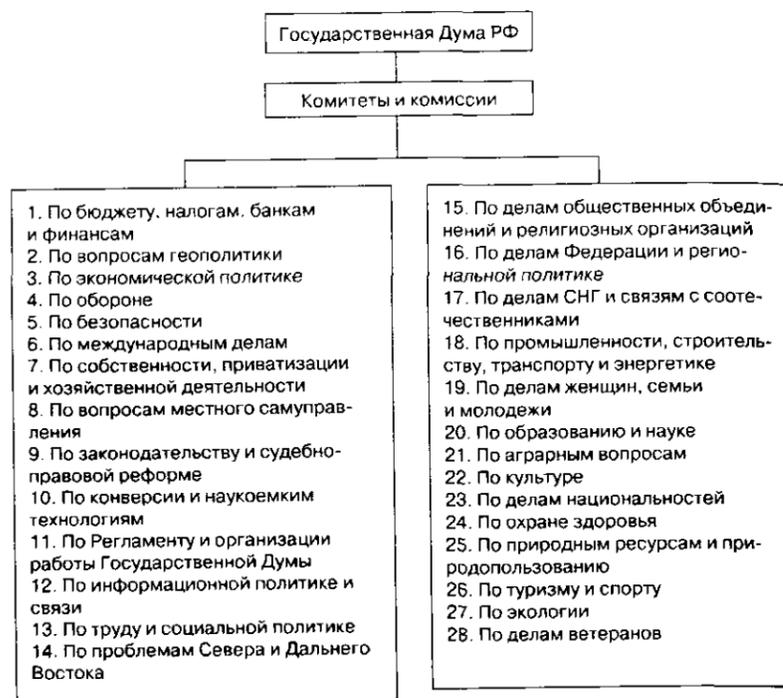


Рис. 7.3. Состав комитетов и комиссий Государственной Думы РФ

Комиссии парламента могут организовать парламентские слушания, в том числе по вопросам экономики, с целью привлечь внимание общества к тем или иным вопросам, имеющим важное общественное значение. Уполномоченные парламента, например по вопросам охраны окружающей среды, в докладах парламенту могут обращать его внимание на недостатки в деле охраны окружающей среды (что может повлечь за собой соответствующие решения парламента). Счетная палата (суд счетов), создаваемая парламентом, проверяет исполнение государственного бюджета и т.д.

Функции федеральных органов исполнительной власти осуществляют: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ и частично Правительство РФ (см. рис. 7.4).

Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России. К основным принципам деятельности, которыми руководствуется Правительство РФ, относятся: верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципы народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ — Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Правительство РФ в пределах своих полномочий (часть полномочий может быть делегирована субъектам РФ и наоборот, субъекты РФ могут делегировать часть своих полномочий Правительству):

- организует реализацию внутренней и внешней политики страны;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует представленное ему право законодательной инициативы.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством, образуется **Аппарат Правительства РФ**, который взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания.

Структура органов исполнительной власти образована во исполнение Указов Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственного управления» и федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»¹.

Согласно нормативным актам установлено, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной

¹ Указ Президента РФ № 910 от 16 июня 2004 г. // Российская газета. 2004. 18 июня; О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. // Российская газета. 2004. 11 марта; О федеральной программе. Указ Президента № 1336 от 19 ноября 2002 г. // Российская газета. 2002. 23 ноября.

власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной Президентом и Правительством РФ сфере деятельности. В частности, министерство самостоятельно: осуществляет правовое регулирование в своей сфере деятельности, координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении служб и федеральных агентств; утверждает ежегодный план и показатели их деятельности; вносит в Правительство РФ проекты положений о них, предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда; дает поручения им и контролирует их выполнение.

Министерство осуществляет также координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба (служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Руководство федеральной службой осуществляет директор. Федеральная служба по надзору может иметь статус коллегиального органа. В пределах своей компетентности она издает индивидуальные правовые акты, не противоречащие действующим законодательным и общим правовым актам.

Федеральное агентство, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. В пределах своей компетентности федеральное агентство издает индивидуальные правовые акты, не противоречащие законодательству, ведет реестры, регистры и кадастры.

Такова общая структура органов управления исполнительных органов власти. Конкретные их функции перечисляются в Положениях об этих органах. Например, в Положении о Министерстве экономического развития и торговли РФ за ним закреплены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития народного хозяйства страны, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности, таможенного дела, торговли, имущественных отношений, несо-

стоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций, земельных отношений и территориального зонирования, экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, инвестиционной деятельности, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ, мобилизационной подготовки экономики РФ, управления государственным материальным резервом, формирования государственного оборонного заказа, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Министерство экономического развития и торговли РФ осуществляет также координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, а также координацию деятельности Российского фонда федерального имущества¹.

В Положении о Федеральном агентстве, например, кадастра объектов недвижимости, деятельность которого контролирует Минэкономразвития, закреплены функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землестроительства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю.

В разрешении полномочий федеральных органов власти и субъектов Федерации важнейшую роль играет **Конституционный Суд Российской Федерации**. Он состоит из 19 судей. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает спорные дела в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

К ним относится уточнение:

- федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

¹ Положение о Министерстве экономического развития и торговли. Утв. постановлением Правительства РФ № 443 от 27 августа 2004 г. // Российская газета. 2004. 3 сентября.

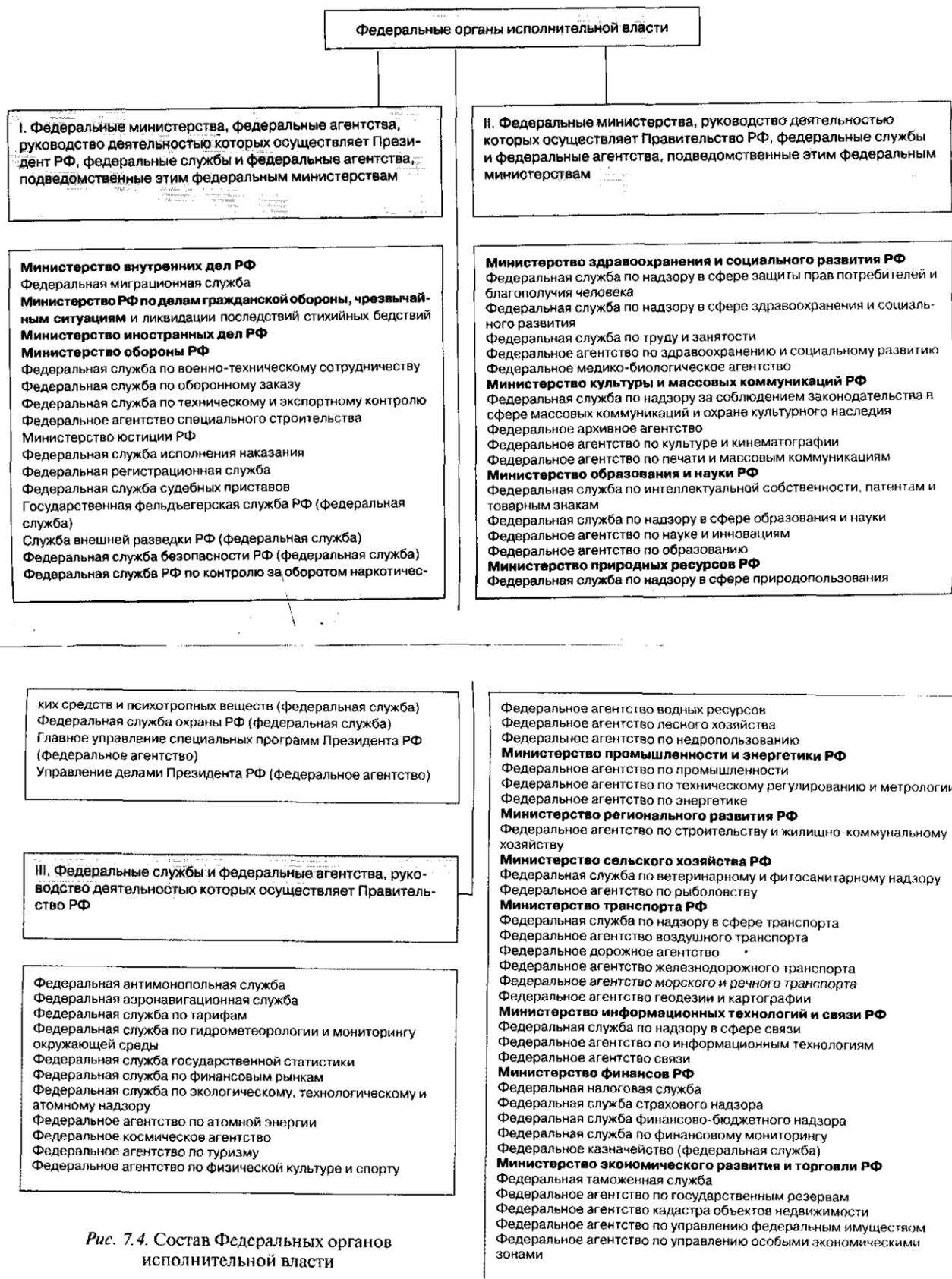


Рис. 7.4. Состав Федеральных органов исполнительной власти

- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации реагирует и принимает решения по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, а по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции и осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью, а также дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом только по разрешению экономических споров, осуществляет судебный надзор за деятельностью всех арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Все перечисленное в совокупности представляет собой правовое, исполнительское и контрольное поле на федеральном уровне социально-экономической и политической жизни страны.

7.2. СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»¹.

Отличительные черты федерального государства (по критерию регионалистики) — регионы обладают признаками государственности (наличием собственной конституции или устава, собственных органов представительной и исполнительной власти, собственной символики — герба, флага, гимна), и сохраняются принципы управления федерального государства: автономия равных по статусу субъектов Федерации; обеспечение участия субъектов в управлении всем государством и конституционная и территориальная целостность государства.

С 1992 г. начали заключаться федеральные договоры между федеральным Центром и республиками в составе РФ. (Например, с северо-кавказскими республиками Дагестан и Ингушетия, Калмыкией и Татарстаном, сибирскими образованиями: Алтай, Тува и т.д.); между федеральным Центром и краями, областями и городами федерального значения.

Главной целью подписания договоров являлось не только не допустить распада Российской Федерации путем укрепления суверенитета субъектов РФ, но также предоставить возможность федеральным органам исполнительной власти передачи части своих полномочий региональным органам по соглашению с ними.

Систему органов государственной власти субъектов РФ составляют: законодательный (представительный) орган; высший исполнительный орган; иные органы, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ принимает свою конституцию (устав) и (или) поправки, а далее осуществляет законодательное регулирование их предметов ведения в субъекте РФ.

¹ Российская газета. 1999. 19 октября.

На территории субъекта РФ действуют как Конституция РФ, законы РФ, так и законы субъекта РФ, постановления законодательного органа государственной власти субъекта РФ, не противоречащие федеральным.

Законодательная власть в субъектах Федерации осуществляется парламентом, который имеет различные названия в зависимости от национально-культурных условий (законодательное собрание, областная или краевая дума, собрание депутатов округа, парламент и т.д.).

В национально-территориальных субъектах, как правило, парламенты двухпалатные. Количество депутатов не превышает 50 человек. Представители парламента РФ и исполнительной власти субъектов РФ (по одному от каждой ветви власти) участвуют в Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Законами устанавливаются и утверждаются основные нормативные акты субъектов Российской Федерации. В частности, утверждаются бюджет субъектов РФ и отчет о его исполнении.

В пределах региональных полномочий устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъектов РФ, а также законом утверждаются программы социально-экономического развития субъектов РФ, представленные его высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа).

Законодательно устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъектов РФ, а также порядок их взимания.

Кроме того, устанавливается порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъектов РФ и утверждаются отчеты о расходовании средств этих фондов; устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъектов РФ, в том числе долями (паями, акциями) субъекта РФ в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм; утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта РФ; устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта РФ; устанавливается порядок проведения выборов в законодательный орган, а также выборов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа); устанавливаются административно-территориальное устройство субъекта РФ и порядок его изменения; устанавливается структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ; регулируются иные вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Постановлением законодательного (представительного) органа госвласти субъекта РФ: принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; назначаются на должность и освобождаются от нее должностные лица субъекта РФ, оформляется согласие на их назначение на должность; назначается дата выборов в законодательный орган субъекта РФ, а также дата выбора высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа госвласти субъекта РФ); назначается референдум субъекта РФ; оформляется решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ; утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ; одобряется проект договора о разграничении полномочий; назначается на должность судьи Конституционного (уставного) суда субъекта РФ; оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, другими законами.

Законодательный (представительный) орган госвласти субъекта РФ осуществляет также наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ.

В субъекте РФ устанавливается **система органов исполнительной власти** во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем.

Постановлением Совета Министров — Правительства РФ в 1993 г. рекомендована примерная структура органов управления краевой, областной администрации (рис. 7.5).

Однако перечень исполнительных органов государственной власти субъектов РФ определяется высшим его должностным лицом. В республиках этим должностным лицом является президент. В краях и областях им могут быть глава администрации, губернатор, представитель Правительства. В городах федерального значения — это мэр.

Отсюда и общее название органов исполнительной власти в разных субъектах РФ может быть либо как администрация, либо правительство, либо мэрия — правительство и т.д.

Типовая структура исполнительной власти субъекта РФ представлена на рис. 7.6.

Эта структура органов управления должна обеспечивать в первую очередь полномочия субъектов РФ в следующих вопросах (за счет средств бюджета субъекта РФ):

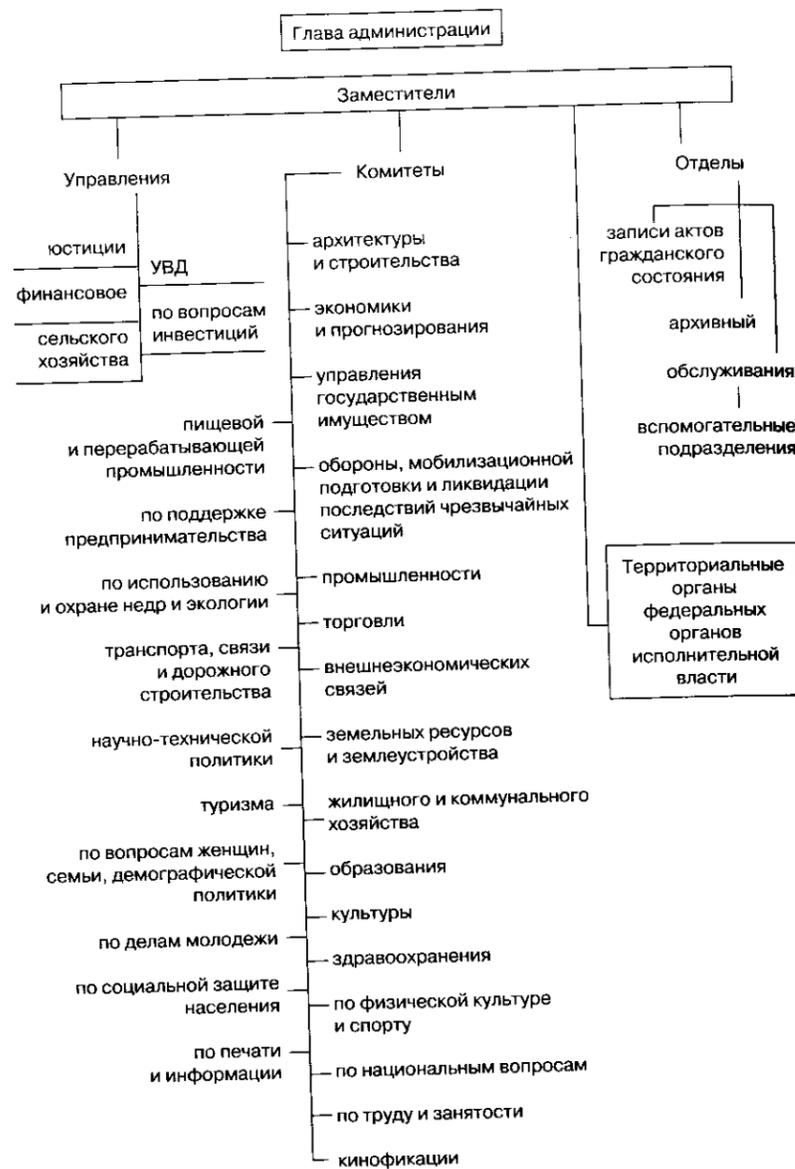


Рис. 7.5. Схема органов управления субъектов РФ

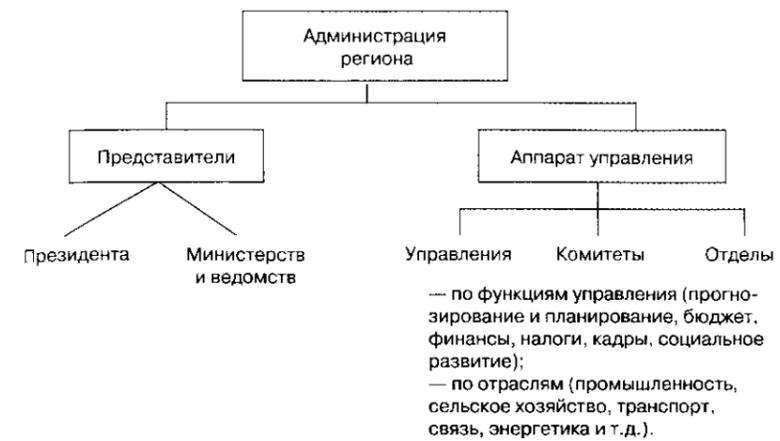


Рис. 7.6. Укрупненная схема управления регионом

- 1) обеспечение деятельности органов управления и их служащих материально-техническими и финансовыми ресурсами;
- 2) выделение средств из разных источников на осуществление демократических функций (выборы в органы государственной власти, проведение референдумов);
- 3) обеспечение функционирования инфраструктуры региона (использование земель, содержание автодорог, организация транспорта, охрана природы, заказников, памятников);
- 4) поддержка сельского хозяйства, производства продуктов питания для населения;
- 5) обеспечение государственных гарантий на общее и специальное образование, функционирования объектов культуры (библиотек, музеев, других учреждений культуры и искусства);
- 6) организация социального обслуживания и социальной помощи населению (медицинская помощь, социальное и другие виды страхования, помощь лицам пожилого возраста, инвалидам, детям и малообеспеченным семьям);
- 7) организация правового обеспечения (адвокатской помощи, работы нотариальных учреждений, деятельности мировых судей и т.д.);
- 8) организация предупреждения техногенных и природных катастроф, пожаров, деятельности отрядов Министерства гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций;

9) инвестирование и оказание поддержки национальным образованиям, местным (муниципальным) образованиям:

10) установление (изменение и отмена) местных налогов и сборов, формирование системы региональных бюджетов, резервных фондов:

11) учреждение и обеспечение деятельности печатных и аудиовизуальных средств массовой информации населения, архивных фондов.

Систему воздействия органов государственной вертикали власти на экономику субъекта РФ можно представить блок-схемой, которая исходит из общей цели — необходимости гармонизации интересов федеральной и региональной власти для все более полного удовлетворения потребностей населения в материальных и духовных благах путем развития первичного звена экономики — предприятий и корпораций (рис. 7.7).

Экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов РФ составляют находящиеся в его собственности имущество, средства собственного бюджета и территориальных государственных внебюджетных фондов, а также его имущественные права.

7.3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Местное самоуправление в РФ — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с действующим законодательством¹ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Конкретные границы территории местного самоуправления устанавливаются законами субъектов РФ.

При этом исходят из того, что вся территория субъекта РФ разделяется между поселениями, которые входят в соответствующий муниципальный округ.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 131 от 3 октября 2003 г. // Российская газета. 2003. 8 октября.

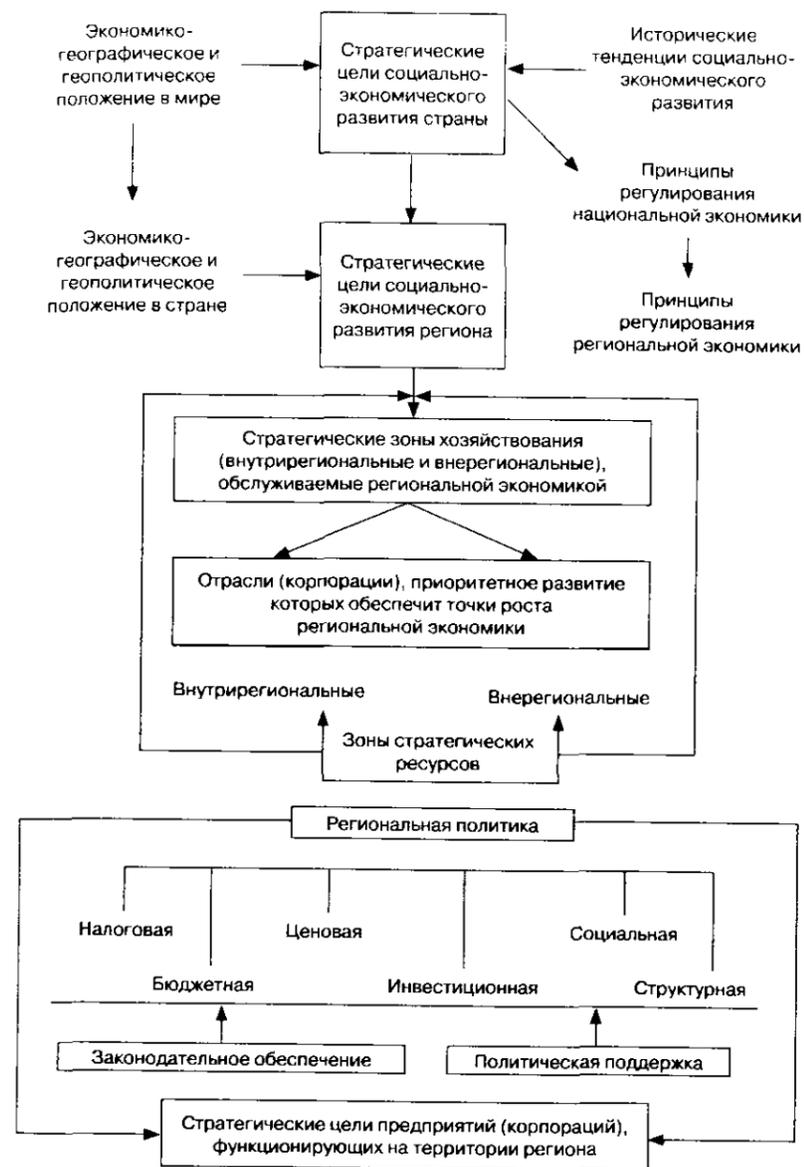


Рис. 7.7. Схема государственного воздействия на экономическую деятельность региона

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся территории в границах земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования, рекреационных земель, земель для развития поселения (независимо от форм собственности и целевого назначения).

Поселения подразделяются на городские и сельские. В границах **городского поселения** может находиться один город или поселок с прилегающей территорией, а также населенные пункты, не являющиеся муниципальным округом.

В границах **сельского поселения** может находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, больше 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения больше 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько населенных пунктов с численностью населения более 1000 человек каждый.

Кроме того, границы сельского поселения устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня.

Эти требования доступности могут не приниматься на территории с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

Население городского поселения определяется статусом городского округа законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного расширения организации местного самоуправления вопросов местного значения городского округа.

Основной целью организации местного самоуправления является повышение эффективности уже существующего самоуправления как необходимого условия становления экономически и социально развитого демократического государства.

К **основным принципам** местного самоуправления можно отнести:

- единство целей, направлений и политики всех уровней власти и населения;
- комплексный подход к расширению задач;
- взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти;

- преемственность государственной политики и исторических традиций;
- всесторонняя поддержка осуществления поставленных задач со стороны государства;
- невмешательство органов государственной власти в вопросы компетенции органов местного самоуправления;
- контроль со стороны государства за соблюдением законодательных и нормативных актов и реализацией государственной политики¹.

Вопросы местного значения в законодательстве определены отдельно для поселения, для муниципального района и для городского округа. К **вопросам местного значения поселения** относятся:

1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета.
2. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов.
3. Владение, пользование и распоряжение имуществом.
4. Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения топливом.
5. Содержание и строительство автодорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений.
6. Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.
7. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания.
8. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.
9. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности.
10. Создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.
11. Организация библиотечного обслуживания.
12. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организации культуры.
13. Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).
14. Обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта.
15. Создание условий для массового отдыха.
16. Оказание содействия в установлении опеки и попечительства.

¹ Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. 1999. 21 октября.

17. Формирование архивных фондов поселения.
18. Организация сбора и вывоза общественных отходов и мусора.
19. Организация благоустройства, озеленения и охраны лесов.
20. Планирование застройки, территориальное зонирование земель, установление правил землепользования и застройки.
21. Организация освещения улиц и установки указателей с названием улиц и номерами домов.
22. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.
23. Другие вопросы.

К дополнительным вопросам местного значения муниципального района относятся:

- организация охраны общественного порядка;
- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- организация и осуществление экологического контроля;
- организация предоставления общественного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
- организация предоставления дополнительного и общедоступного образования, бесплатного дошкольного, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
- организация скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях;
- организация медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.

Исходя из позиций, определенных законодательством и общей практики, можно сформулировать **задачи местного самоуправления** как: 1) организация пространства и территориального планирования; 2) управление государственным сектором экономики; 3) управление развитием местной экономики; 4) управление услугами в области инфраструктуры; 5) управление услугами населению в социальной области; 6) осуществление контроля за выполнением функций управления (рис. 7.8).

Для выполнения поставленных задач необходимы определенные полномочия для органов местного самоуправления. К настоящему времени полномочия определены следующим образом:

1. Принятие устава и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
2. Установление официальных символов муниципального образования;

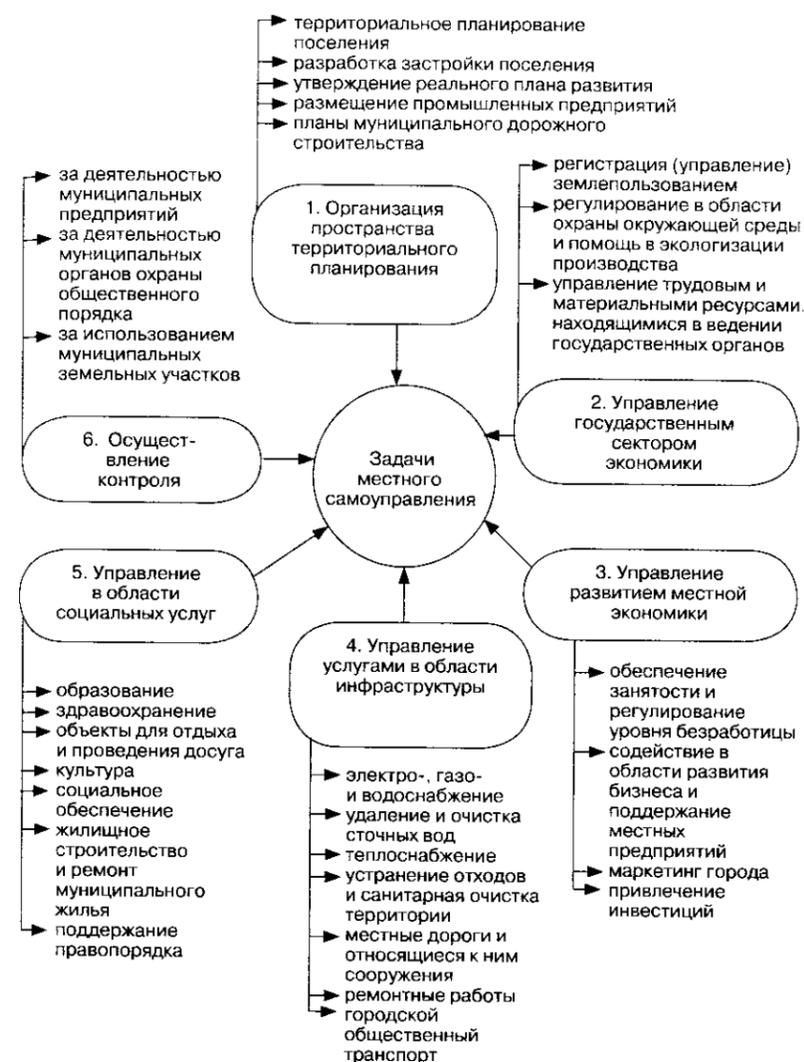


Рис. 7.8. Основные задачи местного самоуправления

3. Создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование, формирование муниципальных учреждений и размещение муниципального заказа;

4. Установление тарифов на услуги, предоставленные муниципальными учреждениями и предприятиями;

5. Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования;

6. Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития;

7. Учреждение печатного средства массовой информации;

8. Осуществление международных и внешнеэкономических связей;

9. Иные полномочия, определенные уставом.

Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных

лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительный — распорядительный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (рис. 7.9). **Представительный орган** состоит из депутатов, избранных на муниципальных выборах.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) установление порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на их услуги;

7) определение порядка участия муниципального образования в организации муниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности предприятий и учреждений;

9) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом и наделяется уставом собственными полномочиями.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется полномочиями по

решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных федеральными органами и органами субъектов РФ.

Главой местной администрации является глава муниципального образования или лицо, назначаемое на должность по контракту по результатам конкурса.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

К формам осуществления местного самоуправления относятся следующие.

По вопросам местного значения может проводиться *местный референдум* по инициативе граждан, избирательных объединений, общественных объединений при условии сбора подписей $\geq 5\%$ представленного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.

Голосование на местном референдуме осуществляется тайно — контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Муниципальные выборы: выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан.

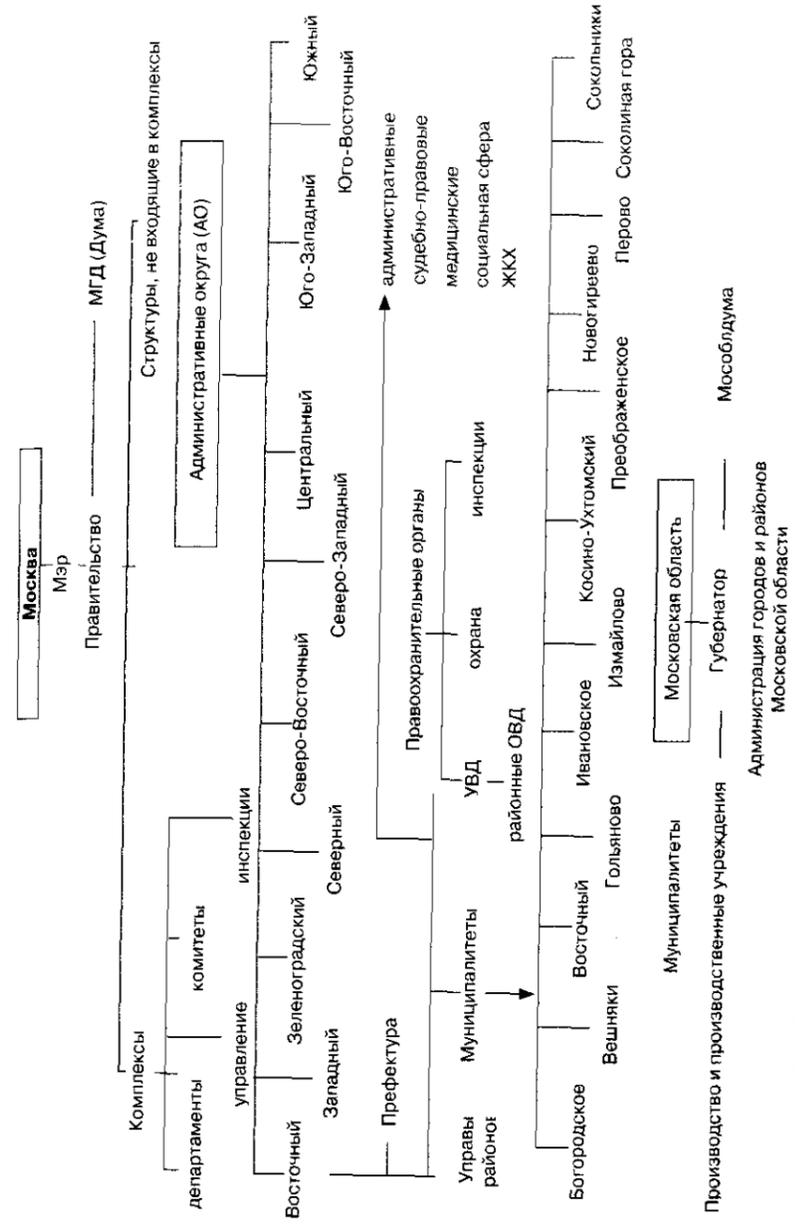


Рис. 7.9. Укрупненные схемы органов управления г. Москвой и Московской областью

Сход граждан проводится в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, ≤ 100 чел., по инициативе группы жителей поселения численностью ≥ 10 чел. либо по инициативе главы муниципального образования. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на **правотворческую инициативу** в вопросах местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официально опубликованию (обнародованию).

Минимальная численность инициативной группы устанавливается правовым актом представительного органа муниципального образования и его жителей, обладающих избирательным правом.

Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) считается учрежденным с момента **регистрации устава** ТОС. Оно может быть юридическим лицом как некоммерческая организация.

Собрание граждан проводится для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц и др. Оно может принимать обращения к органам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан. Итоги собрания граждан подлежат официально опубликованию (обнародованию).

Конференции граждан (собрание делегатов) проводятся в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выдвижения мнения населения и его учета при принятии решений организации местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Обращение граждан в органы местного самоуправления могут быть индивидуальными и коллективными. Дополнительные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений в течение 1 месяца.

Наряду с предусмотренными федеральным законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах (ч. 2 ст. 27), не противоречащих Конституции Российской Федерации, Федеральному закону о местном самоуправлении и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Гарантии местного самоуправления

Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом о местном самоуправлении, другими федеральными законами, запрещается.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, влечет ответственность в соответствии с законами.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного

самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает также в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Состав муниципального имущества в собственности поселений включает:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц;

2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные, транспортно-инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения (за исключением точек федерального и регионального значения), а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) жилищный фонд социального использования (малоимущих граждан на условиях договора социального найма), а также имущество для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

7) библиотеки;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения;

10) имущество для развития массовой физической культуры и спорта;

11) имущество для организации благоустройства и озеленения;

12) имущество для сбора и вывода бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности;

16) обособленные водные объекты;

17) леса.

В собственности муниципальных районов находится:

1) имущество для электро- и газоснабжения;

2) автодороги общего пользования;

3) пассажирский транспорт;

4) имущество для экологического контроля;

5) имущество для организации охраны общественного порядка муниципальной милицией;

6) для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

7) для обеспечения общественного и бесплатного дошкольного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

8) другое.

Межмуниципальное сотрудничество осуществляется через образующий в каждом субъекте РФ совет муниципальных образований субъекта РФ, а также через единое общероссийское объединение муниципальных образований, создаваемое советами муниципальных образований, и иные муниципальные объединения.

В соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами муниципалитетами могут устанавливаться официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Контрольные вопросы

1. Какова структура государственной власти в РФ?
2. Опишите органы управления Президента РФ.
3. Какова структура парламента РФ и его функции?
4. Каковы органы федеральной исполнительной власти?
5. Охарактеризуйте судебную власть РФ.
6. Какова система органов власти в субъектах РФ?
7. Опишите схему государственного воздействия на экономическую деятельность региона.
8. Охарактеризуйте сущность местного самоуправления.
9. Каковы принципы местного самоуправления?
10. Опишите вопросы местного значения поселения.
11. Каковы задачи местного самоуправления?
12. Охарактеризуйте органы местного самоуправления.
13. Каковы формы осуществления местного самоуправления?
14. Укажите гарантии местного самоуправления.
15. Каков состав муниципального имущества?

Глава 8

ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

8.1. МЕТОДОЛОГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Системы лобых, в том числе и *региональных экономических обоснований*, традиционно включают следующие *общие этапы*: анализ, планирование, определение эффективных направлений развития, непосредственное обоснование размеров и определение источников финансирования. Используя метод аналогии, можно систему экономического обоснования территориальной организации народного хозяйства определить как совокупность методов и функций, составляющих сущность общих управленческих действий.

К таким действиям, в первую очередь, следует отнести *анализ* и характеристику достигнутого уровня и тенденций экономического и социального развития и размещения производительных сил на территории каждого конкретного региона как функции управления.

Конкретным шагом на базе полученной и систематизированной информации должен явиться процесс комплексного *планирования* и *прогнозирования* социально-экономического развития региона как следующей функции управления. Естественно, этот этап должен начинаться с определения приоритетов в стратегии развития и быть завершенным расчетами эффективности развития.

На следующем этапе проводится *технико-экономическое обоснование* выбранных основных стратегических направлений развития региона и определение возможных объемов и источников финансирования, т.е. принимается окончательное решение по стратегии развития региона.

В разделе анализа и оценки достигнутого уровня и тенденций территориальной организации народного хозяйства региона должны оцениваться специализация и рационализация организации его хозяйства в общей структуре экономики страны. Регионализация,

в том числе и районирование страны, всегда предусматривала такие территориальные пропорции, которые бы способствовали оптимизации развития всех отраслей и регионов народного хозяйства страны. Отсюда развитие предпринимательства, а затем и общее экономическое развитие каждого региона напрямую зависят от наличия и превалирования определенных как внутренних, так и внешних факторов.

Анализ внутренних и внешних факторов, а следовательно и стартовых условий развития, предполагает подготовку таких методик сбора и обобщения информации за ретроспективный период, которые позволили бы провести объективную характеристику состояния и закономерностей (тенденций) социально-экономического развития региона.

Принципиальная *схема процессов подготовки и систематизации информации для оценки стартовых позиций* социально-экономического развития региона может быть представлена следующим образом (рис 8.1).

По такой схеме можно проводить выяснение причин возникновения региональных поселений, традиционных функций, выполняемых проживающим на данной территории населением поселения, исследовать структурообразующее «ядро» экономики всего региона и его поселений, т.е. комплекс отраслей, образовывавших его или образовавшихся вокруг него.

Результатом анализа должно быть выявление и осмысление причинно-следственных связей, обусловивших сегодняшнюю *траекторию социально-экономического развития региона*.

В рамках исследования внешних факторов должна учитываться иерархия региона по уровням государственного управления: федеральный, межрегиональный (федеральные округа), региональный (субъекты РФ), межмуниципальный и местный (муниципальный).

Необходимо иметь в виду, что *внешние факторы носят двойственный характер*: либо выступающие как предпосылки развития, либо носящие ограничительный характер. Именно поэтому их надо не только выявлять, но и систематизировать в кластеры для дальнейшего использования в процессах управления.

В результате анализа возможностей региона должны быть также определены *интересы субъектов различных уровней управления в самом регионе*, их роль в системе регионального территориального разделения труда.

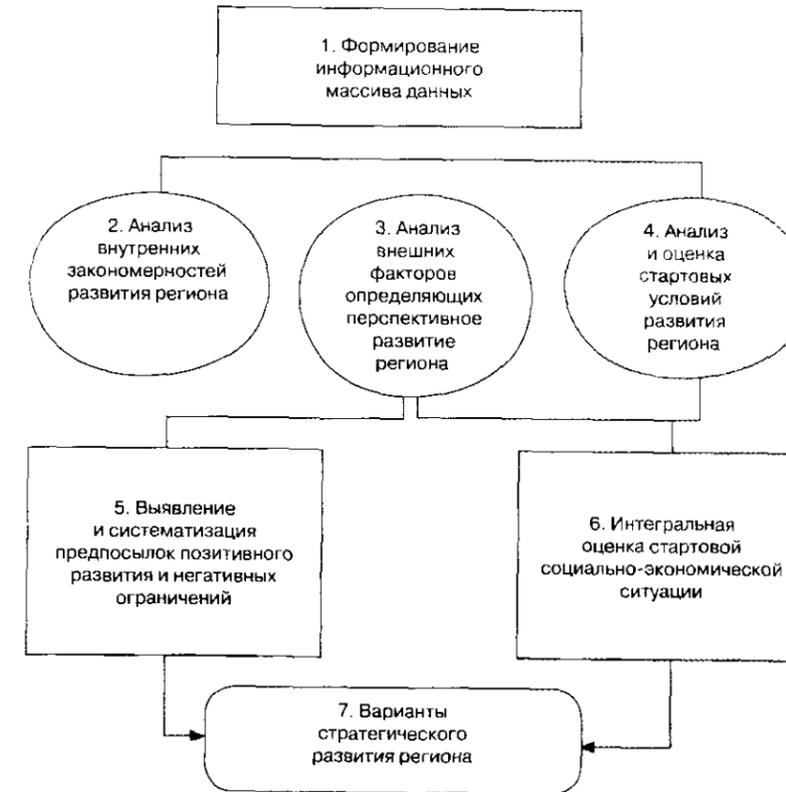


Рис. 8.1. Схема оценки возможностей стратегического развития региона

Отдельно необходимо также выявлять влияние геополитической и геоэкономической обстановки в стране и за рубежом на различные процессы развития региона.

Внутренние факторы в наибольшей степени определяют *стартовые условия развития региона*. К ним относятся: наличие и возможность использования сырьевых, природных и географических ресурсов, демографическая ситуация, экологическая и экономическая ситуация, готовность населения к рыночным преобразованиям.

В совокупности определяется влияние факторов на величину эффективности использования социально-экономического по-

тенциала региона, что предопределяет уровень качества жизни населения региона, под которым понимается не только экономическая категория, характеризующая уровень и степень благосостояния человека, но и уровень свобод, социального и духовного его развития¹.

Теперь в числе структурных составляющих качества жизни выделяются показатели продолжительности жизни населения, состояния общественного здоровья, показатели материального, духовного уровня жизни и т.д., но ко всему этому должен быть подготовлен социально-экономический потенциал региона.

Социально-экономический потенциал региона включает три основные системные, структурные составляющие (рис. 8.2). Он также является объектом анализа возможностей региона.

Система природно-ресурсных потенциалов показывает возможности развития региона за счет рационального использования всех полезных ископаемых, земельных, природно-климатических, лесных, рельефно-ландшафтных, водных ресурсов региона и его экономико-географических факторов.

При этом **природные ресурсы** анализируются и планируются к использованию с целью определения точек роста (направлений) развития региона. Классифицируют их по разным признакам. Например, по использованию подразделяют ресурсы на производственные (промышленные и сельскохозяйственные), здравоохранительные, научные, эстетические и другие; по исчерпаемости ресурсы делят на неисчерпаемые (энергия солнца, вода, воздух) и исчерпаемые (возобновляемые) — мир живых организмов; относительно-возобновляемые — почва, древесина и невозобновляемые (ископаемое сырье).

Недра в границах территории РФ включают подземные пространства и содержащиеся в недрах полезные ископаемые. Энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью, но вопросы владения, использования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

К особым относятся проблемы управления **земельными ресурсами**, где регион в рамках градостроительных мероприятий должен определиться и в отношении их категорий (земли сельхозназначения, населенных пунктов, отраслей, лесного фонда, водного фонда, природоохранных, рекреационных и т.д.), и в отношении

¹ См., например: Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.



Рис. 8.2. Примерная структура стартового социально-экономического потенциала региона

форм собственности (государственная, частная, коллективно-долевая и др.).

Важнейшим видом ресурсов являются **водные объекты**, которые могут быть используемы как для питьевого и хозяйственно-бытового обеспечения, так и для промышленности, сельского хозяйства, транспорта, для целей рекреации, но запасы их тоже ограничены.

Лес — это возобновляемые ресурсы древесной, кустарниковой и травяной растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов окружающей среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии. В зависимости от преобладающего направления использования леса подразделяют на защитные (леса зеленых зон городов, противоэрозийные и лесозащитные), имеющие ограниченную эксплуатационную ценность и сырьевые, в том числе охотопромысловые. Но следует помнить

всегда, что леса — это «легкие» как минимум региона, а как максимум — и всей планеты.

Природно-климатический потенциал обеспечивает надежность показателей развития не только отраслей, зависящих от климата, но и предопределяет особенности как всей отраслевой структуры, так и отраслей сельского хозяйства, промышленности и других конкретных отраслей инфраструктуры региона.

Рельефно-ландшафтный потенциал при умелом использовании создает благоприятную и комфортную среду проживания не только населения, но и животного и растительного мира, что увеличивает величину и надежность всего природно-климатического потенциала.

Особым эффектом суммирования обладает **экономико-географический потенциал**, который включает резервы и факторы развития региона за счет эффективного использования транспортно-географического положения (рациональность путей сообщения, близость к продовольственным, сырьевым и ресурсным базам); климатических и ландшафтных условий (возможности отдыха, организации санаторно-курортного лечения, туризма); размещения нового или расширения существующего производства (определяется наличием свободных площадей, степенью развития производственной и социальной инфраструктуры, условиями экологического характера и т.п.).

Группа системы обеспечивающих потенциалов развития объединяет внутренние локальные потенциалы региона, способствуя реализации всей системы базовых ресурсных потенциалов.

Так, **трудовой потенциал** характеризует возможность развития региона за счет подготовки и рационального использования кадров (определяется образовательным, квалификационным, профессиональным составом кадров, занятостью их в отраслях и сферах хозяйства и т.д.). Необходимо учитывать, что обеспечение занятости населения дает возможность решать демографические проблемы и улучшать качество населения (определяются показателями общей численности, его половозрастным составом, динамикой роста (убыли), миграционными процессами и т.п.).

Трудовой потенциал образует основу производственного потенциала, который характеризует возможности развития региона за счет эффективного использования всех структурных составляющих его производственного комплекса (определяется объемом и структурой производства, величиной и эффективностью использования производственных фондов, мощностей, состоянием развития инфраструктуры и т.п.).

Коммерческий потенциал базируется на результатах реализации произведенной конкурентоспособной продукции, пользующихся

спросом работами и услугами, составляющих производственный потенциал региона. Он определяется развитостью институтов рыночного хозяйства, его инфраструктуры (транспортного и складского хозяйства), специальных институтов рынка (товарно-сырьевых бирж, торговых палат, лизинговых компаний и т.д.).

Конкурентоспособность коммерческого потенциала обеспечивает **научно-инновационный потенциал**, который определяется развитым уровнем образования, системой подготовки и переподготовки кадров и необходимой для этого сети образовательных и научных учреждений, их конкретной продуктивностью до серии инновационных продуктов в разнообразных сферах жизнедеятельности человека. Новшества должны в первую очередь быть в сфере образования и науки. Ибо здесь закладывается и оправдывается закономерность опережающего развития науки и инноваций в области знаний и инновационных отраслей (корпораций).

Социальный потенциал показывает резервы и факторы региона в сфере улучшения медицинского, бытового, культурного, транспортного и жилищно-коммунального обслуживания населения на основе расширения номенклатуры и повышения качества услуг, обеспечения их доступности для населения. Это способствует укреплению физического и морального здоровья населения, его возможности к самосовершенствованию.

Бюджетно-региональный потенциал характеризует государственные финансовые возможности к управлению совокупным социально-экономическим потенциалом региона.

Экспортно-импортный потенциал — возможность стимулирования предпринимательской деятельности в регионе за счет обеспечения конкурентоспособности занятия сегмента в международных торгово-экономических связях, обеспечения надежности и антикризисной устойчивости региона.

Система потенциалов готовности региона к развитию определенным образом зависит от разработанной нормативно-правовой базы управления регионом в целом и его составляющими поселениями. Это прежде всего разделение прав собственности и определения прав на потенциальные возможности к развитию.

Научно-методический потенциал — это наработки, передовой опыт в области современного регионального менеджмента, базирующегося на отечественных и зарубежных исследованиях ученых, доведенных до уровня методик, наработки в прогнозировании, планировании, организации, контроле и стимулировании развития региона и его структурных составляющих.

Организационно-управленческий потенциал представляет собой необходимые структуры управления для эффективного стратеги-

ческого и тактического руководства административными, организационными, экономическими и другими службами, составляющими систему управления регионом через законодательные и исполнительные органы власти.

Экологический потенциал является системой ключевых факторов, определяющих экологическую обстановку в регионе и связанных с защитой и оздоровлением окружающей природной среды: животных и растений, пищевой цепочки, водной и атмосферной среды, в конечном счете определяющих качество жизни населения.

Социально-психологическая готовность населения к развитию социально-экономического потенциала региона в настоящее время в значительной мере занижена. Идет процесс капитализации имущества, как движимого, так и недвижимого. Практически отсутствует идеология, нет национальной идеи. Есть только отдельные «оазисы» корпоративной этики. Но все это надо развивать и укреплять.

Партнерский потенциал — заинтересованность работодателей и работников в повышении качества жизни реализуется пока только на основе коллективных договоров и соглашений.

Высвечивается идея социальной ответственности и партнерства бизнеса. Систематизируется опыт проведения монетизации социальных льгот.

В целом результаты факторного анализа должны быть интегрированы. А по результатам интеграции (например, методами суммы мест, баллов, рейтинговых оценок и т.д.) необходима оценка стартового социально-экономического потенциала региона, всех его поселений и межселенных территорий, которая может быть положена в основу выбора стратегических направлений развития, выбора «точек» роста с наименьшими (наибольшими) инвестициями, но с максимальной экономической и социальной эффективностью.

8.2. КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И РЕГИОНОВ СТРАНЫ

После уничтожения системы централизованного долгосрочного планирования и прогнозирования в СССР путем ликвидации ее главного органа — Госплана СССР прекратили свое существование

или изменили свой профиль большинство планово-экономических федеральных, региональных, отраслевых и даже корпоративных институтов.

Только в середине 90-х годов государство пересмотрело позиции в отношении процессов прогнозирования и планирования социально-экономического развития страны и регионов с учетом появившихся узаконенных различных форм собственности и необходимости формирования и развития региональных и межрегиональных товарных рынков.

Правовым документом, в котором были оформлены действия субъектов хозяйствования по планированию, стал принятый в 1995 г. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. С этого момента система планирования в Российской Федерации стала предусматривать разработку прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития как на долгосрочную, так и на среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Под **государственными прогнозами** понимается система научно-обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России на перспективу. Как правило, они разрабатываются один раз в 3–5 лет на 5–10-летний и другие периоды ежегодно. Уже на их основе Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу.

Концепция развития — система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатывают на среднесрочную перспективу с ежегодной корректировкой. По аналогии на их основе разрабатывается концепция развития страны уже на среднесрочную перспективу. В ежегодном Послании, с которым обращается Президент РФ к Федеральному Собранию, представителю органа населения РФ, содержится специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу.

Важность прогнозов заключается в тщательной проработке не только перспективных, но и текущих вопросов. Поэтому предусмотрена их ежегодная разработка, в том числе и на краткосроч-

¹ Прогноз на будущее // Российская газета. 1995. 26 июля.

ческого и тактического руководства административными, организационными, экономическими и другими службами, составляющими систему управления регионом через законодательные и исполнительные органы власти.

Экологический потенциал является системой ключевых факторов, определяющих экологическую обстановку в регионе и связанных с защитой и оздоровлением окружающей природной среды: животных и растений, пищевой цепочки, водной и атмосферной среды, в конечном счете определяющих качество жизни населения.

Социально-психологическая готовность населения к развитию социально-экономического потенциала региона в настоящее время в значительной мере занижена. Идет процесс капитализации имущества, как движимого, так и недвижимого. Практически отсутствует идеология, нет национальной идеи. Есть только отдельные «оазисы» корпоративной этики. Но все это надо развивать и укреплять.

Партнерский потенциал — заинтересованность работодателей и работников в повышении качества жизни реализуется пока только на основе коллективных договоров и соглашений.

Высвечивается идея социальной ответственности и партнерства бизнеса. Систематизируется опыт проведения монетизации социальных льгот.

В целом результаты факторного анализа должны быть интегрированы. А по результатам интеграции (например, методами суммы мест, баллов, рейтинговых оценок и т.д.) необходима оценка стартового социально-экономического потенциала региона, всех его поселений и межселенных территорий, которая может быть положена в основу выбора стратегических направлений развития, выбора «точек» роста с наименьшими (наибольшими) инвестициями, но с максимальной экономической и социальной эффективностью.

8.2. КОМПЛЕКСНАЯ СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И РЕГИОНОВ СТРАНЫ

После уничтожения системы централизованного долгосрочного планирования и прогнозирования в СССР путем ликвидации ее главного органа — Госплана СССР прекратили свое существование

или изменили свой профиль большинство планово-экономических федеральных, региональных, отраслевых и даже корпоративных институтов.

Только в середине 90-х годов государство пересмотрело позиции в отношении процессов прогнозирования и планирования социально-экономического развития страны и регионов с учетом появившихся узаконенных различных форм собственности и необходимости формирования и развития региональных и межрегиональных товарных рынков.

Правовым документом, в котором были оформлены действия субъектов хозяйствования по планированию, стал принятый в 1995 г. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. С этого момента система планирования в Российской Федерации стала предусматривать разработку прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития как на долгосрочную, так и на среднесрочную и краткосрочную перспективы.

Под **государственными прогнозами** понимается система научно-обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России на перспективу. Как правило, они разрабатываются один раз в 3–5 лет на 5–10-летний и другие периоды ежегодно. Уже на их основе Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу.

Концепция развития — система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатывают на среднесрочную перспективу с ежегодной корректировкой. По аналогии на их основе разрабатывается концепция развития страны уже на среднесрочную перспективу. В ежегодном Послании, с которым обращается Президент РФ к Федеральному Собранию, представителю органу населения РФ, содержится специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу.

Важность прогнозов заключается в тщательной проработке не только перспективных, но и текущих вопросов. Поэтому предусмотрена их ежегодная разработка, в том числе и на краткосроч-

¹ Прогноз на будущее // Российская газета. 1995. 26 июля.

ный период. Все виды прогнозов и концепций развития страны и регионов подлежат опубликованию, ибо они включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также развития систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

В программах социально-экономического развития Российской Федерации отражается система целевых ориентиров. Перечень основных разделов комплексной программы включает:

- оценку итогов социально-экономического развития России за предыдущий период и характеристику состояния ее экономики;
- концепцию программы на среднесрочную перспективу;
- макроэкономическую политику;
- институциональные преобразования;
- инвестиционную и структурную политику;
- аграрную политику;
- социальную политику;
- региональную экономическую политику;
- внешнеэкономическую политику.

Различаются *межгосударственные и государственные* (федеральные и региональные) *комплексные и целевые программы* (по узкоспециализированному признаку).

Программы разрабатываются исходя из прогнозов, концепций и положений, содержащихся в ежегодном послании Президента РФ. Порядок разработки программы социально-экономического развития страны периодически определяется Правительством РФ.

Действующая схема *организации системы планирования и прогнозирования* в согласованном с ведомствами варианте довольно громоздка. Однако она предусматривает взаимосвязку системы как по региональному срезу, так и по отраслевому в едином народнохозяйственном комплексе¹.

¹ О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год и проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2005 года и перспективного финансового плана до 2005 года // Российская газета. 2002. 10 июля.

Ежегодно Правительство РФ одновременно с проектом федерального бюджета представляет Государственной Думе Федерального Собрания на рассмотрение и утверждение следующие документы и программы:

1. Итоги социально-экономического развития Российской Федерации за прошедший период текущего года;
2. Прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;
3. Проект сводного финансового баланса по территории Российской Федерации;
4. Перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства РФ в предстоящем году;
5. Перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год;
6. Перечень и объемы поставок продукции для федеральных государственных нужд по укрупненной номенклатуре;
7. Намечаемые проектные разработки развития государственного сектора экономики.

Комплексная программа социально-экономического развития страны включает целевые, узкоспециализированные программы (например, «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)», «Культура России (2001–2005 годы)», «Антитеррор (2005–2007 годы)», «Жилище (2002–2010 годы)», «Мировой океан», «Государственная граница (2003–2010 годы)», «Дети России (2003–2006 годы)», «Молодежь России (2001–2005 годы)» и др.).

Региональная система планирования и прогнозирования исходит из необходимости выполнения федеральной системы планов и осуществляет разработку собственной системы по методологии, совместимой с федеральной.

В частности, их можно *классифицировать*, например:

- *по статусу*: часть межгосударственной, государственной программы и (или) самостоятельная, региональная;
- *по источнику финансирования*: федеральный бюджет и (или) из бюджета субъекта РФ, из местных бюджетов, прочие источники;
- *по масштабности*: комплексная, целевая;
- *по функциональной принадлежности*: социально-экономическая, инвестиционная, научно-техническая (инновационная), экологическая и т.д.;

- по отраслевой направленности: отраслевая, межотраслевая;
- по периоду планирования: долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные и прочие признаки.

Состав и структура комплексной программы социально-экономического развития региона представляет собой перечень и такое рассмотрение разделов, которые отражают содержательную и функциональную характеристики принятых к реализации планов.

Так, программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 г.¹ включает следующие разделы:

1. Социально-экономическое положение:

- 1.1. Общая оценка.
- 1.2. Городское хозяйство.
- 1.3. Производственная сфера.
- 1.4. Агропромышленный комплекс.
- 1.5. Социальная сфера.
- 1.6. Финансово-экономическая сфера.
- 1.7. Сфера управления.

2. Концептуальные основы стратегического управления городом:

- 2.1. Социальная концепция.
- 2.2. Анализ внутренней и внешней среды.
- 2.3. Стратегические варианты развития.
- 2.4. Прогноз социально-экономического развития.
- 2.5. Планирование качества жизни.
- 2.6. Рационализация системы управления.
3. Программы комплексного развития отраслей:
 - 3.1. Пути развития городского хозяйства.
 - 3.2. Программа развития производственной сферы.
 - 3.3. Развитие агропромышленного комплекса.
 - 3.4. Перспективы развития социальной сферы.
 - 3.5. Развитие финансово-экономической сферы.
 - 3.6. Перестройка сферы управления.
 - 3.7. Управление реализацией стратегии.

Каждое программное задание и программы решения в целом оцениваются еще системой количественных и качественных показателей. Они могут рассчитываться по разделам плана и в целом, оценивая эффективность осуществления поставленных целей и задач.

¹ Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 года / Рук. авт. колл. проф. А.П. Егоршин. Н. Новгород: НИМБ, 2000.

В значительной части регионов планирование социального и экономического развития заключается в **формировании целей и задач**, исходя из траектории повышения уровня жизни населения.

Исходным этапом в планировании по этому принципу является определение реальных потребностей населения в товарах, услугах, социально-бытовых объектах в разрезе регионов и поселений: городов, поселков и других поселений.

В основу определения потребности берутся **нормы научно-обоснованного уровня потребления населением различных материальных благ и услуг** культурно-бытового назначения, т.е. определяется **потребительская корзина**, состоящая из:

- продовольственной корзины — нормы потребления различных продуктов питания с учетом физиологической сбалансированности питания по калориям, белкам, углеводам и т.п.;
- непродовольственной корзины — нормы потребления предметов быта, одежды, обуви, предметов культуры и т.п.;
- услуг — нормы социально-бытового назначения (жилье, школы, больницы, налоги и т.п.).

На основании вышеназванных норм определяется нормативная потребительская корзина, которая сопоставляется со **среднестатистической фактической**. Исходя из обеспеченности населения, определяемой сопоставлением фактической и нормативной корзины, устанавливается **потребность в товарных ресурсах** для достижения планируемой корзины на определенной территории, по группам населения.

Эта расчетная потребность кладется в расчеты планов экономического и социального развития регионов, планов по производству, завозу продукции для населения и вывозу ее за пределы региона, в том числе и за рубеж.

Разработанные в настоящее время методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации содержат¹:

1) принципы и порядок формирования минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности;

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах РФ. Постановление Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. № 192 // Российская газета. 1999. 17 марта.

2) подходы к учету субъектами РФ при определении потребительской корзины природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг;

3) примерные минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, для основных социально-демографических групп населения в целом по РФ и в субъектах РФ.

Этим обеспечивается единый методический подход к определению потребительской корзины как в целом по стране, так и в субъектах РФ.

К **основным социально-демографическим группам населения** в методике отнесены: трудоспособное население — мужчины в возрасте 16–59 лет и женщины в возрасте 16–54 лет, за исключением неработающих инвалидов I и II групп этого возраста; пенсионеры-мужчины в возрасте от 60 лет и женщины в возрасте от 55 лет, а также лица, получающие пенсию по инвалидности; дети в возрасте 0–15 лет.

При определении потребительской корзины в целом по Российской Федерации **основными принципами** формирования минимального набора продуктов питания, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, приняты:

1) удовлетворение потребности основных социально-демографических групп населения в пищевых веществах, исходя из химического состава и энергетической ценности продуктов питания;

2) сложившаяся структура питания с учетом фактического потребления продуктов в малоимущих семьях;

3) выбор продуктов, позволяющих организовать здоровое питание при минимальных затратах.

При формировании минимального набора продуктов питания используются действующие в РФ **нормы физиологических потребностей** в пищевых веществах для различных групп населения и рекомендации Всемирной организации здравоохранения.

Расчет химического состава и энергетической ценности продуктов питания осуществляется с учетом их потерь при кулинарной обработке (табл. 8.1, 8.2).

Минимальный набор продуктов питания формируется для трудоспособного населения исходя из физиологических особенностей организма мужчин и женщин, не занятых тяжелым физическим трудом; для пенсионеров, с учетом возрастного снижения потреб-

Таблица 8.1

ХИМИЧЕСКИЙ СОСТАВ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ МИНИМАЛЬНОГО НАБОРА ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ ДЛЯ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наименование составляющих минимум набора продуктов питания	Трудоспособное население		Пенсионеры	Дети	
	мужчины	женщины		0 – 6 лет	7 – 15 лет
Белки, г в сутки	88	68	64	49	73
Жиры, г в сутки	69	58	54	51	74
Углеводы, г в сутки	437	326	314	228	349
Энергетическая ценность, ккал	2730	2110	2000	1580	2360

Таблица 8.2

ХИМИЧЕСКИЙ СОСТАВ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ, ВКЛЮЧАЕМЫХ В МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ, С УЧЕТОМ ПОТЕРЬ ПРИ КУЛИНАРНОЙ ОБРАБОТКЕ

Наименование продуктов	Белки, в 100 г продукта	Жиры, в 100 г продукта	Углеводы, в 100 г продукта	Энергетическая ценность, ккал
1	2	3	4	5
1. Бобовые	19,8	1,8	43,6	269,5
2. Мука пшеничная	10	1,1	61,9	297,6
3. Рис	6,6	0,9	64,3	292
4. Другие крупы (кроме риса)	9,7	2,2	58	290,1
5. Хлеб пшеничный	8,2	1,3	46,9	233,6
6. Хлеб ржаной	5,6	1,1	43,2	208,4
7. Макароны изделия	10,3	1,5	62,6	305
8. Картофель	1,4	0,3	10,6	50,8
9. Капуста свежая и квашеная	1,4	0,1	3,3	19,7
10. Огурцы и помидоры свежие и соленые	0,9	0,2	2,8	18,1
11. Столовые корнеплоды	1,1	0,1	5,8	28,6
12. Прочие овощи	1,2	—	6	29,3
13. Бахчевые	0,4	0,1	4,8	22

Окончание табл. 8.2

1	2	3	4	5
14. Фрукты свежие	0,6	0,6	7,8	40,4
15. Сахар	—	—	99,8	399,2
16. Конфеты	3,5	12,4	76,6	432,8
17. Печенье	6	11,6	71,6	414,9
18. Говядина	12,9	8,6	—	128,9
19. Баранина	11	7,9	—	115,3
20. Свинина	11	23,4	—	254,8
21. Мясо птицы	9,4	8,6	0,2	115,7
22. Рыба свежая	8,2	2,4	—	54,5
23. Сельдь	9,6	6,3	—	95,1
24. Молоко, кефир	2,7	3,1	4,6	56,5
25. Сметана	2,5	15,7	3,2	166
26. Масло животное	0,7	70,3	1,1	639,8
27. Творог	15	8,5	4,6	158,3
28. Сыр	23	25,5	—	329,1
29. Яйца	10,2	7,5	0,6	110,6
30. Маргарин и другие жиры	0,3	61,5	1	558,6
31. Масло растительное	—	96,9	—	872,1

ности в энергетической ценности питания; для детей, с учетом необходимости обеспечения им полноценного питания для развития здорового организма (в возрасте 0 — 6 лет, а также дополнительного питания для активного социального и физического развития (в возрасте 7 — 15 лет). Минимальный набор продуктов питания для указанных социально-демографических групп населения приведен в табл. 8.3.

Основным принципом формирования *минимального набора непродовольственных товаров* являются:

1) удовлетворение потребности населения в непродовольственных товарах с учетом возрастных особенностей и защиты организма от воздействия окружающей среды, а также для организации быта;

2) сложившийся уровень обеспеченности непродовольственными товарами малоимущих;

3) минимальная обновляемость, минимальное разнообразие, низкая розничная цена, доступность непродовольственных товаров.

Набор формируется из товаров *индивидуального и общесемейного пользования*.

Таблица 8.3

МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ ДЛЯ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (кг в год)

Наименование продуктов питания	Трудоспособное население		Пенсионеры	Дети	
	мужчины	женщины		0 — 6 лет	7 — 15 лет
1	2	3	4	5	6
1. Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупы, бобовые) — всего	177	124,9	119	64,4	112,3
в том числе:					
бобовые	7,3	5,5	3,7	—	2
мука пшеничная	20	17	25	17	18
рис	5	2,9	2,9	3	4
другие крупы (кроме риса)	6	5	4	5	6
хлеб пшеничный	75	65	55	30	70
хлеб ржаной	115	62	55	20	40
макаронные изделия	6	5	6	4	4
2. Картофель	150	95	90	85	135
3. Овощи и бахчевые — всего	91,8	86,8	96,8	85	120
в том числе:					
капуста свежая и квашеная	35	30	25	30	35
огурцы и помидоры свежие и соленые	1,8	1,8	1,8	5	5
столовые корнеплоды	35	35	40	30	40
прочие овощи	20	20	30	20	40
4. Фрукты свежие	18,6	14,6	13,6	34,4	44,4
5. Сахар и кондитерские изделия (в пересчете на сахар) — всего	20,8	19,8	18,8	19,7	26,1
в том числе:					
сахар	20	19	18	18	24
конфеты	0,7	0,7	0,7	1	1
печенье	0,7	0,7	0,7	2	3
6. Мясопродукты — всего	34,8	28	22,7	18,7	33,5
в том числе:					
говядина	15	12	10	8,7	15

Окончание табл. 8.3

1	2	3	4	5	6
баранина	1,8	1	0,7	—	—
свинина	4	3	2	—	2,5
7. Рыбопродукты — всего	14,7	12,7	14,7	8,7	12,5
в том числе:					
рыба свежая	14	12	14	8	11
сельдь	0,7	0,7	0,7	0,7	1,5
8. Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко) — всего	217,3	203,5	199,5	279	304,2
в том числе:					
молоко, кефир	110	100	100	130	114
сметана	1,8	1,8	1,8	1,8	2,6
масло животное	1,8	1,8	1,8	4	5
творог	10	10	9	10	12
сыр	2,5	2	2	2	3
9. Яйца (штук)	180	150	90	150	180
10. Масло растительное, маргарин и другие жиры — всего	13	11	10,2	7	12
в том числе:					
маргарин и другие жиры	6	5	4	2	3
масло растительное	7	6	6,2	5	9
11. Прочие продукты — всего	4,88	4,88	4,15	2,925	4,015
в том числе:					
соль	3,65	3,65	2,92	1,83	2,92
чай	0,5	0,5	0,5	0,365	0,365
специи	0,73	0,73	0,73	0,73	0,73

К **непродовольственным товарам индивидуального пользования** относятся одежда и обувь, а также школьно-письменные товары для детей. При формировании набора учитываются количественное разнообразие товаров для женщин, обусловленное физиологическими особенностями их организма, необходимость более частой обновляемости товаров для трудоспособного населения, обусловленной его социальной и физической активностью, и для детей, обусловленной естественным ростом их организма (табл. 8.4–8.7).

Минимальный набор непродовольственных товаров общесемейного пользования включает постельное белье, предметы первой необходимости, санитарии и лекарства, товары культурно-бытового

и хозяйственного назначения в расчете на среднестатистическую семью (табл. 8.8).

Основными принципами формирования минимального набора услуг, необходимых **для сохранения здоровья** человека и обеспечения его жизнедеятельности, являются:

- 1) удовлетворение потребности основных социально-демографических групп населения в жилье, организации быта, передвижения;
- 2) сложившийся уровень пользования транспортными услугами;
- 3) платный характер оказания услуг.

Таблица 8.4

МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ МУЖЧИН ТРУДОСПОСОБНОГО ВОЗРАСТА И МУЖЧИН-ПЕНСИОНЕРОВ В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (шт.)

Наименование товаров	Мужчины трудоспособного возраста	Мужчины-пенсионеры
1	2	3
1. Верхняя пальтовая группа:		
куртка с меховой подстежкой	1	1
куртка на синтепоне	1	1
плащ	1	1
2. Верхняя костюмно-платьевая группа:		
костюм-двойка	1	1
сорочка из хлопчатобумажной или смесовой ткани	3	2
брюки из полушерстяной ткани	1	1
брюки из джинсовой ткани	1	1
джерпер (свитер)	1	1
спортивный костюм	1	1
3. Белье:		
трусы	5	4
майка	3	3
4. Чулочно-носочные изделия:		
носки	7	5
5. Головные уборы и галантерейные изделия:		
меховой головной убор	1	1
шапочка из полушерстяной пряжи	1	1
шарф	1	1
перчатки трикотажные	1	1

Окончание табл. 8.4

1	2	3
6. Обувь:		
сапоги на утепленной подкладке	1	1
полуботинки	2	1
кроссовки	1	1
обувь домашняя	1	1
обувь резиновая	1	1

Таблица 8.5

**МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ
ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ЖЕНЩИН
ТРУДОСПОСОБНОГО ВОЗРАСТА И ЖЕНЩИН-ПЕНСИОНЕРОВ
В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (шт.)**

Наименование товаров	Женщины трудоспособ- ного возраста	Женщины- пенсионеры
1	2	3
1. Верхняя пальтовая группа:		
зимнее пальто	1	1
демисезонное пальто	1	1
плащ	1	1
2. Верхняя костюмно-платьевая группа:		
платье из полушерстяной ткани	1	1
платье из хлопчатобумажной ткани	2	1
халат	1	2
блузка	2	1
юбка	1	1
джерпер (свитер)	1	1
спортивный костюм	1	1
3. Белье:		
трусы	5	4
бюстгальтер	2	2
сорочка ночная	2	2
комбинация	2	2
4. Чулочно-носочные изделия		
колготки	6	4
5. Головные уборы и галантерейные изделия:		
меховой головной убор	1	1
шапочка из полушерстяной пряжи	1	1
шарф	1	1
перчатки трикотажные	2	1

Окончание табл. 8.5

1	2	3
6. Обувь:		
сапоги зимние	1	1
сапоги осенние	1	1
туфли закрытые	1	1
туфли летние	1	1
обувь домашняя	1	1
обувь резиновая	1	1

Таблица 8.6

**МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ
ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ 0-6 ЛЕТ
В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Наименование товаров	Количество, шт.
1	2
1. Верхняя пальтовая группа:	1
куртка с меховой подстежкой	1
куртка на синтепоне	1
комбинезон	1
2. Верхняя костюмно-платьевая группа:	1
платье для девочек из полушерстяной ткани	1
платье для девочек из хлопчатобумажной ткани	1
сорочка для мальчиков из хлопчатобумажной или смесовой ткани	2
брюки для мальчиков из полушерстяной ткани	1
брюки для мальчиков из джинсовой ткани	1
джерпер (свитер)	1
спортивный костюм	1
пеленки	12
ползунки	6
распашонки (рубашечки)	8
3. Белье:	
трусы	5
майка	3
пижама	1
4. Чулочно-носочные изделия	
носки	4
колготки	3
5. Головные уборы и галантерейные изделия:	
меховой головной убор	1
шапочка из полушерстяной пряжи	1

Окончание табл. 8.6

1	2
шарф	1
варежки	2
6. Обувь:	
зимние сапоги (валенки)	2
ботинки (полуботинки)	2
туфли	1
кроссовки	1
обувь домашняя	1
обувь резиновая	1

Таблица 8.7

**МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ
ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ДЕТЕЙ В ВОЗРАСТЕ 7–15 ЛЕТ
В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Наименование товаров	Количество шт.
1	2
1. Верхняя пальтовая группа:	
пальто зимнее (куртка с меховой подстежкой)	1
пальто демисезонное	1
куртка	1
2. Верхняя костюмно-платьевая группа:	
платье для девочек из полушерстяной ткани	1
платье для девочек из хлопчатобумажной ткани	1
блузка	1
юбка	1
сорочка для мальчиков из хлопчатобумажной или смесовой ткани	4
брюки для мальчиков из полушерстяной ткани	1
брюки для мальчиков из джинсовой ткани	1
джемпер (свитер)	1
спортивный костюм	1
3. Белье:	
трусы	5
майка	5
пижама (сорочка)	2
4. Чулочно-носочные изделия	
носки	3
колготки	3
5. Головные уборы и галантерейные изделия:	
меховой головной убор	1

Окончание табл. 8.7

1	2
шапочка из полушерстяной пряжи	1
шарф	1
варежки	1
6. Обувь:	
зимние сапоги	1
ботинки (полуботинки)	1
туфли летние	1
кроссовки	1
обувь домашняя	1
обувь резиновая	1
7. Школьно-письменные товары:	
сумка (рюкзак ученический)	1
тетрадь (12 листов)	30
авторучка	10

Таблица 8.8

**МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ
ОБЩЕСЕМЕЙНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ НА ОДНУ СРЕДНЕСТАТИСТИЧЕСКУЮ
СЕМЬЮ В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (шт.)**

Постельное белье	
1. Одеяло	3
2. Подушка	3
3. Пододеяльник	6
4. Простыня	9
5. Наволочки	6
6. Полотенце	6
7. Полотенце банное	3
8. Полотенце кухонное	6
Предметы первой необходимости, санитарии и лекарства	
1. Моющие и чистящие средства:	
мыло туалетное (кусков по 150 г)	28
мыло хозяйственное (кусков по 350 г)	24
стиральный порошок (упаковок по 600 г)	24
шампунь (туб по 250 г)	6
крем для обуви (туб по 100 г)	6
2. Средства гигиены:	
зубная паста (туб по 125 г)	10
зубная щетка (штук)	5
одеколон (флаконов)	2
расческа	6

Окончание табл. 8.8

туалетная бумага (рулонов)	36
3. Предметы санитарии и лекарства	
вата (упаковок по 1 кг)	5
бинт (упаковок)	5
сердечно-успокоительные средства (валидол, валериана, упаковок)	5
дезинфекционные средства (йод, зеленка, флаконов)	2
боле- и жаропонижающие средства (анальгин, аспирин, упаковок по 10 шт.)	5
витамины (упаковок)	9
Товары культурно-бытового и хозяйственного назначения	
1. Посуда:	
тарелка	6
кастрюля, сковорода	6
чайник	1
стакан, чашка	6
столовый прибор (ложка, вилка, нож)	10
2. Бытовые приборы:	
холодильник	1
телевизор	1
стиральная машина	1
электроутюг	1
швейная машина	1
светильник бытовой	4
часы всех видов	2
3. Мебель:	
шкаф для одежды	1
шкаф навесной	2
шкаф-вешалка	1
зеркало	1
кровать (диван)	3
стол обеденный	1
стол рабочий	1
стул	3
табурет	3

Минимальный набор услуг включает в себя **жилищно-коммунальные, транспортные услуги** и другие виды услуг (табл. 8.9).

К жилищно-коммунальным услугам относятся обеспеченность жильем, отоплением, холодное и горячее водоснабжение и водоотведение, газо- и энергоснабжение.

В минимальном наборе услуг обеспеченность жильем учитывается в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации федеральным стандартом социальной нормы площади жилья на одного члена семьи из трех и более человек.

Отопление, холодное и горячее водоснабжение и водоотведение, газо- и энергоснабжение включаются в минимальный набор услуг исходя из отраслевых норм расхода воды, электроэнергии и газа на бытовые нужды и расхода энергии, необходимой для отопления жилья.

При формировании объема транспортных услуг учитываются:

1) большее количество поездок трудоспособного населения по сравнению с детьми и пенсионерами, женщин с хозяйственными и культурными целями по сравнению с мужчинами, жителей крупных населенных пунктов, в том числе в связи с использованием нескольких видов транспорта;

2) льготы по оплате транспортных услуг, установленные для пенсионеров и детей.

Другие виды услуг (услуги связи и услуги по ремонту одежды и обуви, посещение парикмахерских, бань, прачечных, кинотеатров и т.д.) включаются в минимальный набор услуг в процентах к общей величине расходов на услуги исходя из данных статистических обследований.

Услуги, оказываемые организациями здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания, в минимальный набор услуг не включаются. В соответствии с законодательством Российской Федерации минимальные объемы этих услуг предоставляются населению бесплатно организациями, финансируемыми за счет бюджетов различных уровней и государственных социальных внебюджетных фондов.

Таблица 8.9

МИНИМАЛЬНЫЙ НАБОР УСЛУГ В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Наименование услуг	Единица измерения	Норма потребления
1	2	3
1. Жилье	кв. м общей площади	18
2. Центральное отопление	гкал в год	6,7
3. Холодное и горячее водоснабжение и водоотведение	л в сутки	285
4. Газоснабжение	куб. м в месяц	10
5. Энергоснабжение	кВт/ч в месяц	50

Окончание табл. 8.9

1	2	3
6. Транспортные услуги ¹	поездки в год	442
7. Другие виды услуг	% от общей величины расходов на услуги	15

¹ Для формирования объема транспортных услуг учитываются: для мужчин трудоспособного возраста — 602 поездки в год, женщин трудоспособного возраста — 638, детей в возрасте 7–15 лет — 600 поездок в год. Транспортные услуги для пенсионеров и детей в возрасте 0–6 лет в минимальный набор услуг в целом по Российской Федерации не включаются.

Минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации методикой рекомендуется формировать *на основе зонирования территории* Российской Федерации в зависимости от факторов, влияющих на особенности потребления населением продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг.

Минимальный набор продуктов питания в субъектах Российской Федерации методикой рекомендуется формировать с учетом распределения субъектов Российской Федерации по 16 зонам (табл. 8.10). В основу зонирования территории Российской Федерации для формирования минимального набора продуктов питания положены следующие факторы:

- 1) природно-климатические и экономические условия;
- 2) особенности производства продуктов питания;
- 3) национальные традиции и местные особенности в питании населения;
- 4) сложившаяся структура питания с учетом фактического потребления продуктов в малоимущих семьях;
- 5) необходимость удовлетворения потребностей основных социально-демографических групп населения в пищевых веществах, исходя из химического состава и энергетической ценности продуктов питания;
- 6) более высокая энергетическая ценность минимальных наборов продуктов питания для основных социально-демографических групп населения, проживающих в районах Севера.

Рекомендуемые химический состав и энергетическая ценность минимального набора продуктов питания для основных социально-демографических групп населения по зонам приведены в табл. 8.11.

Таблица 8.10

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗОНАМ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ОСОБЕННОСТИ ПОТРЕБЛЕНИЯ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ

Зоны	Субъекты Российской Федерации
I	Северная часть Республики Коми, северная часть Архангельской области, Мурманская область, Ненецкий автономный округ
II	Северная часть Республики Саха (Якутия), северная часть Красноярского края, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ
III	Республика Саха (Якутия) (кроме северной части), северная часть Хабаровского края, Камчатская область, Магаданская область, северная часть Сахалинской области, Корякский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Эвенкийский автономный округ
IV	Республика Карелия, Республика Коми (кроме северной части), Архангельская область (кроме северной части)
V	Вологодская область, Калининградская область, Кировская область, Костромская область, Ленинградская область, Новгородская область, Псковская область, Тверская область, Ярославская область, г. Санкт-Петербург
VI	Удмуртская Республика, Пермская область, Свердловская область, Коми-Пермяцкий автономный округ
VII	Алтайский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Тюменская область
VIII	Республика Хакасия, Красноярский край (кроме северной части), Иркутская область
IX	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
X	Приморский край, Хабаровский край (кроме северной части), Амурская область, Сахалинская область (кроме северной части), Еврейская автономная область
XI	Брянская область, Владимирская область, Ивановская область, Калужская область, Московская область, Нижегородская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тульская область, г. Москва
XII	Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чувашская Республика
XIII	Белгородская область, Воронежская область, Курская область, Липецкая область, Пензенская область, Самарская область, Тамбовская область, Ульяновская область
XIV	Республика Башкортостан, Курганская область, Оренбургская область, Челябинская область
XV	Республика Калмыкия, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Саратовская область
XVI	Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика

Таблица 8.11

**РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ХИМИЧЕСКИЙ СОСТАВ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ
МИНИМАЛЬНОГО НАБОРА ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ ДЛЯ ОСНОВНЫХ
СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ ПО ЗОНАМ**

	Трудоспособное население		Пенсионеры	Дети	
	мужчины	женщины		0-6 лет	7-15 лет
1	2	3	4	5	6
Зона I					
Белки, г в сутки	97	74	70	58	83
Жиры, г в сутки	82	67	62	59	83
Углеводы, г в сутки	491	373	362	262	403
Энергетическая ценность, ккал	3100	2410	2300	1820	2710
Зона II					
Белки, г в сутки	102	77	73	59	86
Жиры, г в сутки	81	66	61	59	85
Углеводы, г в сутки	494	372	360	258	398
Энергетическая ценность, ккал	3120	2400	2290	1800	2710
Зона III					
Белки, г в сутки	91	69	64	51	75
Жиры, г в сутки	68	60	52	49	74
Углеводы, г в сутки	435	327	313	231	348
Энергетическая ценность, ккал	2730	2130	1980	1570	2350
Зона IV					
Белки, г в сутки	86	66	62	49	72
Жиры, г в сутки	72	60	53	51	74
Углеводы, г в сутки	430	326	311	226	346
Энергетическая ценность, ккал	2730	2120	1980	1570	2350
Зона V					
Белки, г в сутки	85	68	61	50	72
Жиры, г в сутки	74	59	54	51	74
Углеводы, г в сутки	430	333	313	229	348
Энергетическая ценность, ккал	2750	2140	1990	1580	2360

Продолжение табл. 8.11

1	2	3	4	5	6
Зона VI					
Белки, г в сутки	89	70	62	51	75
Жиры, г в сутки	72	58	52	52	74
Углеводы, г в сутки	426	326	299	230	349
Энергетическая ценность, ккал	2720	2110	1920	1590	2380
Зона VII					
Белки, г в сутки	90	70	64	51	76
Жиры, г в сутки	72	58	53	52	74
Углеводы, г в сутки	429	328	308	231	350
Энергетическая ценность, ккал	2740	2120	1970	1600	2380
Зона VIII					
Белки, г в сутки	91	71	65	51	75
Жиры, г в сутки	70	57	53	51	74
Углеводы, г в сутки	429	330	310	230	353
Энергетическая ценность, ккал	2730	2130	1980	1590	2380
Зона IX					
Белки, г в сутки	89	68	64	51	75
Жиры, г в сутки	73	59	52	52	74
Углеводы, г в сутки	427	326	311	230	350
Энергетическая ценность, ккал	2730	2180	1980	1590	2380
Зона X					
Белки, г в сутки	91	71	66	51	75
Жиры, г в сутки	72	57	51	54	74
Углеводы, г в сутки	429	330	313	228	346
Энергетическая ценность, ккал	2740	2120	1980	1600	2360
Зона XI					
Белки, г в сутки	85	66	60	50	73
Жиры, г в сутки	73	58	53	51	74
Углеводы, г в сутки	431	332	312	229	351
Энергетическая ценность, ккал	2740	2130	1980	1580	2370

Окончание табл. 8.11

1	2	3	4	5	6
Зона XII					
Белки, г в сутки	86	67	62	50	72
Жиры, г в сутки	71	58	50	51	73
Углеводы, г в сутки	434	329	310	231	350
Энергетическая ценность, ккал	2730	2120	1950	1590	2360
Зона XIII					
Белки, г в сутки	91	71	65	50	73
Жиры, г в сутки	70	59	55	51	74
Углеводы, г в сутки	431	332	310	230	347
Энергетическая ценность, ккал	2730	2150	2000	1590	236
Зона XIV					
Белки, г в сутки	89	69	64	50	74
Жиры, г в сутки	71	56	52	51	73
Углеводы, г в сутки	429	331	314	227	349
Энергетическая ценность, ккал	2730	2110	1990	1570	2360
Зона XV					
Белки, г в сутки	90	70	63	51	75
Жиры, г в сутки	72	58	53	52	74
Углеводы, г в сутки	428	333	307	232	352
Энергетическая ценность, ккал	2730	2150	1970	1600	2390
Зона XVI					
Белки, г в сутки	93	73	65	51	76
Жиры, г в сутки	68	54	52	52	73
Углеводы, г в сутки	442	350	313	230	352
Энергетическая ценность, ккал	2760	2190	1980	1590	2380

Основным фактором, влияющим на формирование минимального набора непродовольственных товаров индивидуального пользования (одежда, обувь), в субъектах РФ являются природно-климатические условия. Поэтому минимальный набор непродовольственных товаров индивидуального пользования рекомендуется формировать с учетом распределения субъектов Российской Федерации по 3 зонам (табл. 8.12):

- с холодным и резко континентальным климатом;
- с умеренным климатом;
- с теплым климатом.

Количество непродовольственных товаров индивидуального пользования рассчитывается с учетом температурного режима, количества осадков и солнечных дней в течение года.

Минимальный набор непродовольственных товаров общественного пользования не зависит от природно-климатических условий, поэтому его формирование рекомендуется осуществлять исходя из минимального набора в целом по РФ.

Минимальный набор услуг в субъектах Российской Федерации рекомендуется формировать по 3 зонам, выделенным согласно географическому делению и синоптическим наблюдениям с учетом продолжительности периода и светового дня (зона I, зона II, зона III), к которым относят каждый субъект РФ (табл. 8.12).

Пользуясь описанными методическими рекомендациями, каждый регион разрабатывает свою методику определения потребительской корзины и проводит расчеты нормативного и фактического потребительского бюджета по основным демографическим группам населения и в целом на 1 человека по региону.

Пользуясь расчетами в качестве исходных данных, можно определить *потребность в товарных ресурсах для достижения заданной нормы потребительского бюджета в плановом периоде*. Далее прорабатываются варианты эффективного обеспечения этой задачи путем задействования имеющихся мощностей производства и плана ввоза и вывоза продукции, работ и услуг. Об эффективности планирования в регионах можно судить по их рейтингу показателя среднего дохода на душу населения (табл. 8.13).

Минимальный набор услуг в субъектах Российской Федерации рекомендуется формировать с учетом распределения субъектов Российской Федерации по 3 зонам, выделенным согласно географическому делению и синоптическим наблюдениям с учетом продолжительности отопительного периода и светового дня (табл. 8.14).

Таблица 8.12

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЗОНАМ, СФОРМИРОВАННЫМ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ФАКТОРОВ,
ВЛИЯЮЩИХ НА ОСОБЕННОСТИ ПОТРЕБЛЕНИЯ
НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ**

Зоны	Субъекты Российской Федерации
С холодным и резко континентальным климатом	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Архангельская область, Иркутская область, Камчатская область, Кемеровская область, Магаданская область, Мурманская область, Новосибирская область, Омская область, Сахалинская область, Томская область, Тюменская область, Читинская область, Еврейская автономная область, Агинский Бурятский автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ
С умеренным климатом	Республика Башкортостан, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Удмуртская Республика, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Калининградская область, Калужская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Нижегородская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермская область, Псковская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, г. Москва, г. Санкт-Петербург
с теплым климатом	Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область

Таблица 8.13

**РЕЙТИНГ РЕГИОНОВ.
СКОЛЬКО ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ «КОРЗИН» МОЖНО КУПИТЬ
НА СРЕДНИЙ ДОХОД**

г. Москва	6,14	Новгородская область	1,76
Ямало-Ненецкий автономный округ	4,28	Чукотский автономный округ	1,75
Тюменская область	4,08	Кабардино-Балкарская Республика	1,72
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	3,88	Республика Хакасия	1,70
Республика Коми	2,59	Саратовская область	1,69
г. Санкт-Петербург	2,56	Рязанская область	1,67
Самарская область	2,42	Республика Бурятия	1,67
Свердловская область	2,36	Курская область	1,67
Республика Татарстан	2,34	Брянская область	1,67
Пермская область	2,32	Оренбургская область	1,64
Республика Башкортостан	2,31	Эвенкийский автономный округ	1,63
Кемеровская область	2,26	Ставропольский край	1,59
Ярославская область	2,19	Республика Адыгея	1,55
Красноярский край	2,18	Алтайский край	1,53
Республика Саха (Якутия)	2,17	Ульяновская область	1,53
Омская область	2,16	Новосибирская область	1,53
Ненецкий автономный округ	2,14	Костромская область	1,52
Томская область	2,11	Кировская область	1,51
Вологодская область	2,07	Республика Чувашия	1,51
Волгоградская область	2,06	Калужская область	1,49
Республика Северная Осетия — Алания	2,04	Карачаево-Черкесская Республика	1,50
Мурманская область	2,04	Еврейская автономная область	1,48
Липецкая область	2,02	Удмуртская Республика	1,47
Ростовская область	1,99	Владимирская область	1,47
Тамбовская область	1,99	Калининградская область	1,46
Республика Карелия	1,98	Приморский край	1,45
Московская область	1,96	Корякский автономный округ	1,45

Окончание табл. 8.13

Астраханская область	1,96	Пензенская область	1,44
Хабаровский край	1,96	Республика Мордовия	1,43
Белгородская область	1,92	Курганская область	1,39
Магаданская область	1,92	Ленинградская область	1,39
Архангельская область	1,91	Республика Дагестан	1,37
Нижегородская область	1,90	Амурская область	1,37
Челябинская область	1,89	Республика Алтай	1,34
Сахалинская область	1,85	Читинская область	1,29
Тульская область	1,84	Тверская область	1,29
Краснодарский край	1,83	Республика Марий Эл	1,23
Орловская область	1,83	Республика Тыва	1,19
Смоленская область	1,80	Республика Калмыкия	1,10
Камчатская область	1,80	Агинский Бурятский автономный округ	1,02
Таймырский автономный округ	1,78	Ивановская область	1,00
Воронежская область	1,77	Коми-Пермяцкий автономный округ	0,90
Иркутская область	1,77	Республика Ингушетия	0,65
Псковская область	1,76	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	0,61

Источник: по данным Всероссийского центра уровня жизни, 2003 г.

Таблица 8.14

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЗОНАМ, СФОРМИРОВАННЫМ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ФАКТОРОВ,
ВЛИЯЮЩИХ НА ОСОБЕННОСТИ ПОТРЕБЛЕНИЯ УСЛУГ**

Зоны I	Субъекты Российской Федерации
I	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Архангельская область, Вологодская область, Иркутская область, Камчатская область, Кемеровская область, Кировская область, Магаданская область, Мурманская область, Новосибирская область, Омская область, Пермская область, Сахалинская область, Томская область, Тюменская область, Читинская область, Еврейская автономная область, Агинский Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ

Окончание табл. 8.14

Зоны I	Субъекты Российской Федерации
II	Республика Башкортостан, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калининградская область, Калужская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Нижегородская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург
III	Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область, Самарская область, Саратовская область

**8.3. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ РЕФОРМ И ПРОГРАММА
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ
ПЕРСПЕКТИВУ В ДЕЙСТВИИ**

В начале перестроечных времен конца XX в. в России предусматривалось разумное сочетание двух линий: регионализации и пространственной интеграции¹.

В области *регионализации* основные идеи заключались:

1) в учете специфики региона в общероссийской политике по направлениям структурной, инвестиционной, финансовой, социальной и внешнеэкономической перестройки;

2) в переносе ряда направлений реформы вообще на региональный уровень, таких, как малое предпринимательство, социальная сфера, охрана природы и использование природных ресурсов;

3) в децентрализации процессов управления реформой, активизации экономической деятельности на местах;

4) в необходимости специальных программ в регионах с особо отличающимися условиями.

Интеграция включает следующие мероприятия:

1) усиление материально-технических, финансовых, информационных интегрирующих систем (магистральный транспорт, связь,

¹ Гранберг А. Региональный разрез экономической реформы // Экономика и жизнь. 1992. № 39–40. Сентябрь.

энергетическая, водохозяйственная системы, денежно-кредитная и бюджетная системы);

2) создание правового и организационного механизма вертикальных и горизонтальных взаимодействий субъектов хозяйствования и управления;

3) содействие общероссийскому территориальному разделению труда и развитию единого рыночного пространства;

4) преодоление распада межрегиональных хозяйственных связей, общая внешнеэкономическая политика.

Все это было заложено в документе «**Программа углубления экономических реформ**» правительства Е. Гайдара 1992 г.¹

Идеологической платформой этой программы провозглашалась гибкость экономического федерализма, предполагающего поддержание разумного компромисса регионализации и интеграции, многообразия и единства.

Цели программы *в социальном аспекте* — обеспечение достойного уровня благосостояния, создание примерно равных жизненных шансов для всех граждан, реализация права свободного выбора места проживания и трудовой деятельности; а *в экономическом аспекте* — рациональное использование экономических возможностей регионов, использование объективных преимуществ территориального разделения труда и экономической кооперации регионов. Эти цели остались актуальными до настоящего времени.

Актуальны до сих пор и задачи той программы, которые теперь делятся на традиционные и новые.

К *традиционным* относятся:

1) реконструкция экономики старопромышленных регионов, закрытых административно-территориальных образований и других агломераций путем конверсии оборонных и гражданских отраслей, модернизации инфраструктуры и оздоровления экономической обстановки;

2) преодоление депрессивного состояния агропромышленных регионов (Нечерноземья, Южного Урала, Сибири, Дальнего Востока);

3) возрождение малых городов и российского села, восстановление утраченной жизненной среды в сельской местности, развитие местной производственной и социальной инфраструктуры, освоение заброшенных сельскохозяйственных и иных земельных угодий;

¹ О мерах по реализации Программы углубления экономических реформ. Постановление Правительства РФ от 19 августа 1999 г. № 602.

4) стабилизация социально-экономического положения в регионах с экстремальными природными условиями и преимущественно сырьевой специализации;

5) создание условий для возрождения малочисленных народов;

6) продолжение формирования территориально-производственных комплексов и промышленных узлов в северных и восточных регионах с приоритетным развитием производств по комплексному использованию добываемого сырья, соблюдением строгих экономических стандартов;

7) развитие межрегиональных и региональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики), обеспечивающих региональные структурные сдвиги и эффективность региональной экономики;

8) преодоление чрезмерного отставания по уровню и качеству жизни населения отдельных республик и областей.

Новые задачи вызваны уже прошедшими изменениями в стране. К ним относятся:

1) переспециализация новых приграничных регионов, создание там новых рабочих мест и ускорение развития социальной инфраструктуры с учетом потенциальных переселенцев и передислокации воинских частей (западные области, граничащие с Украиной, Белоруссией, странами Балтии, регионы Северного Кавказа, юга Урала и Западной Сибири);

2) стимулирование развития экспортных и импортозамещающих производств в регионах, формирование свободных (особых) экономических зон и технополисов;

3) осуществление региональных программ по созданию новых экономических форм путем приватизации, аграрной реформы, создания рыночной инфраструктуры.

Формы государственного регулирования региональной экономики традиционны: финансирование за счет бюджета и внебюджетных средств, курирование особо важных структурообразующих инвестиционных проектов и размещение заказов на поставку продукции для государственных нужд.

К ним относятся разработка и осуществление федеральных региональных программ производства для регионов с критическими социально-экономическими и экологическими проблемами (например, по зонам Севера) или же для регионов, способных при государственной поддержке совершить быстрый рывок в своем развитии, ускоряющий общий экономический рост.

Для выполнения новых задач предполагалось создать и в конечном итоге были созданы, при повышенной ответственности регионов за результаты работы, специализированные компании, консорциумы, фирмы. В частности уже осуществляются программы по Дальнему Востоку и Забайкалью через Дальневосточную ассоциацию экономического взаимодействия и др.

Прямое государственное инвестирование остается только для новых территориальных структур, при формировании базовых приоритетных отраслей.

К преобладающим формам участия государства в развитии регионов относятся: финансовое, налоговое регулирование, индикативное планирование, подкрепляемое экономическими стимулами **создание специализированных фондов регионального развития**, субвенции для предприятий, находящихся в сложных условиях, и т.д.

Предполагается, что одним из главных источников формирования фондов финансовых средств является установление дифференциальной ренты и энергетического налога (тоже ренты). Рента — это изъятие части дохода у предприятий и регионов, пользующихся благоприятными природными факторами, транспортно-географическим положением и эффектом прежних государственных инвестиций.

Для распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации разработана **специальная методика**¹, согласно которой определяется **уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ (БО_i)**. Этот уровень определяется по формуле:

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где ИНП_i — индекс налогового потенциала субъекта РФ;
 ИБР_i — индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала — отличительная (по сравнению со средним уровнем по РФ) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры его экономики.

Индекс налогового потенциала применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и рассчитывается по формуле:

¹ Методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Постановление Правительства РФ от 22 октября 2004 г. № 670 // Российская газета. 2004. 12 апреля; О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 октября 2004 г. № 760. <http://www/Kodeks-Cuks.ru>.

$$\text{ИНП}_i = (V_{n-3i} + V_{n-2i} + V_{n-1i} + V_{pi}^H) \times (1/4) \times K_{i \text{отр}},$$

где $V_{n-3i} + V_{n-2i} + V_{n-1i}$ — общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по субъекту РФ с учетом аналогичного показателя по РФ, соответственно за 3 года до последнего отчетного года (n — последний отчетный год); V_{pi}^H — расчетная общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по субъекту РФ с учетом показателя по РФ, определенная исходя из объема промышленного производства за последний отчетный год; $K_{i \text{отр}}$ — поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики субъекта РФ.

Величина добавленной стоимости по субъектам РФ и в среднем по РФ рассчитывается по данным федеральной службы государственной статистики за 3 последних года, при этом из нее исключается добавленная стоимость страхования и сельскохозяйственной продукции, производимой населением.

Расчетная общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) за последний отчетный год по субъекту РФ (J_{ni}) определяется по формуле:

$$J_{ni} = P_{ni} \times J_{n-1i} / P_{n-1i},$$

где P_{ni} — объем промышленного производства за последний отчетный год по субъекту РФ; J_{n-1i} — общая величина добавленной стоимости отраслей экономики в основных ценах за год, предшествующий последнему отчетному году по субъекту РФ; P_{n-1i} — объем промышленного производства за год, предшествующий последнему отчетному году по субъекту РФ.

Поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики субъекта РФ рассчитывается:

$$P_{i \text{отр}} = T_{\text{пром}} \times Q_{i \text{пром}} \times K_{i \text{пром}} + T_{\text{сх}} \times Q_{i \text{сх}} + \\ + T_{\text{св}} \times Q_{i \text{св}} + T_{\text{стр}} \times Q_{i \text{стр}} + T_{\text{тр}} \times Q_{i \text{тр}} + \\ + T_{\text{торг}} \times Q_{i \text{торг}} + T_{\text{жкх}} \times Q_{i \text{жкх}} + T_{\text{пр}} \times Q_{i \text{пр}},$$

где $T_{\text{пром}}, T_{\text{сх}}, T_{\text{св}}, T_{\text{стр}}, T_{\text{тр}}, T_{\text{торг}}, T_{\text{жкх}}, T_{\text{пр}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки соответственно на промышленность, сельское хозяйство (без учета продукции, произведенной населением), связь, строительство, транспорт, торговлю и коммерческую деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство и прочие отрасли экономики; $Q_{i \text{пром}}, Q_{i \text{сх}}, Q_{i \text{св}}, Q_{i \text{стр}}, Q_{i \text{тр}}, Q_{i \text{торг}}, Q_{i \text{жкх}}, Q_{i \text{пр}}$ — доля добавленной стоимости соответственно промышленности, сельского

хозяйства (без учета продукции, произведенной населением), связи, строительства, транспорта, торговли и коммерческой деятельности, жилищно-коммунального хозяйства и прочих отраслей экономики субъекта РФ за три года до последнего отчетного года; $K_{i \text{ пром}}$ — поправочный коэффициент на отраслевую структуру промышленности субъекта РФ, который в свою очередь рассчитывается по формуле:

$$K_{i \text{ пром}} = \sum (T_{\text{отр}} \times Q_{i \text{ отр}}),$$

где $T_{\text{отр}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки на основные отрасли промышленности (электроэнергетика, топливная промышленность, черная и цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, промышленность строительных материалов, легкая, пищевая, микробиологическая, медицинская промышленность) и прочие отрасли; $Q_{i \text{ отр}}$ — доля соответствующих отраслей промышленности в общем объеме продукции субъекта РФ за три года до последнего отчетного года.

Относительный уровень налоговой нагрузки на топливную ($K_{i \text{ топл}}$) и пищевую ($K_{i \text{ пищ}}$) промышленность умножается на дополнительный поправочный коэффициент по этим отраслям:

$$K_{i \text{ топл}} = T_{\text{нд}} \times Q_{i \text{ нд}} \times T_{\text{нп}} \times Q_{i \text{ нп}} + T_{\text{г}} \times Q_{i \text{ г}} + T_{\text{уг}} \times Q_{i \text{ уг}},$$

где $T_{\text{нд}}$, $T_{\text{нп}}$, $T_{\text{г}}$, $T_{\text{уг}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки соответственно на нефтедобывающую, нефтеперерабатывающую, газовую и угольную промышленность; $Q_{i \text{ нд}}$, $Q_{i \text{ нп}}$, $Q_{i \text{ г}}$, $Q_{i \text{ уг}}$ — доля соответствующих отраслей в общем объеме продукции топливной промышленности (по сумме учтенных отраслей) данного субъекта РФ за три года до исходного отчетного года.

Дополнительный поправочный коэффициент на отраслевую структуру пищевой промышленности ($K_{i \text{ пищ}}$) субъекта РФ рассчитывается по формуле:

$$K_{i \text{ пищ}} = T_{\text{рыб}} \times Q_{i \text{ рыб}} \times T_{\text{лв}} \times Q_{i \text{ лв}} + T_{\text{таб}} \times Q_{i \text{ таб}} + T_{\text{пр}} \times Q_{i \text{ пр}},$$

где $T_{\text{рыб}}$, $T_{\text{лв}}$, $T_{\text{таб}}$, $T_{\text{пр}}$ — средний по РФ относительный уровень налоговой нагрузки соответственно на рыбную, ликеро-водочную, табачную и прочие подотрасли пищевой промышленности; $Q_{i \text{ рыб}}$, $Q_{i \text{ лв}}$, $Q_{i \text{ таб}}$, $Q_{i \text{ пр}}$ — доля соответствующих отраслей в общем объеме продукции пищевой промышленности субъекта РФ за 3 месяца до исходного отчетного года.

Индекс бюджетных расходов (ИБР_i) — относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

ИБР_i применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и рассчитывается по формуле:

$$\text{ИБР}_i = Y_{\text{зп}} \times K_{\text{зп}i} + Y_{\text{жкы}} \times K_{\text{жкы}i} + Y_{\text{ц}} \times K_{\text{ц}},$$

где $Y_{\text{зп}}$ — расчетный удельный вес расходов на оплату труда, включая начисления на оплаты труда и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,55; $K_{\text{зп}i}$ — коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте РФ; $Y_{\text{жкы}}$ — расчетный удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость ЖКУ, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,25; $K_{\text{жкы}i}$ — коэффициент стоимости ЖКУ в субъекте РФ; $Y_{\text{ц}}$ — расчетный удельный вес прочих расходов, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,2; $K_{\text{ц}}$ — коэффициент уровня цен в субъекте РФ.

Дотации из федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ распределяются между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, пропорционально отклонению этой обеспеченности от критерия.

Объем дотаций из фонда, выделяемый субъекту РФ, рассчитывается в два этапа, причем в отношении каждого из них устанавливается критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Общий объем дотаций из фонда (ФФПР), выделяемых субъекту РФ, определяется по формуле:

$$\text{ФФПР}_i = T_{1i} + T_{2i},$$

где T_{1i} — объем дотаций из фонда, выделяемых субъекту РФ на первом этапе; T_{2i} — объем дотаций из фонда, выделяемых субъекту РФ на втором этапе.

На первом этапе объем дотаций из фонда распределяется между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций не превышает уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной эффективности по формуле:

$$T_{1i} = \Pi \times D_{1i},$$

где Π — степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 85%; D_{1i} — объем средств, необходимых для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия (при условии что $D_{1i} > 0$).

Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, рассчитывается:

$$D_{1i} = A \times (K_1 - BO_i) \times ИБР_i \times N_i,$$

где A — средний уровень налоговых доходов субъектов РФ в расчете на душу населения, рассчитанный на очередной финансовый год на основе показаний прогноза консолидированного бюджета РФ, представляемых в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год; K_1 — уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 60%; N_i — численность постоянного населения субъекта РФ на конец отчетного года.

На втором этапе объем дотаций из фонда распределяется между субъектами РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых с учетом дотаций из фонда, распределенных на первом этапе, не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, по формуле:

$$T_2 = (\text{ФФПР} - \sum T_{1i}) \times D_{2i} / \sum D_{2i},$$

где ФФПР — общий объем дотаций из фонда на очередной финансовый год; $\sum T_{1i}$ — общий объем дотаций из фонда по всем субъектам РФ, распределенный на первом этапе; D_{2i} — объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности по субъектам РФ с учетом дотаций из фонда, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго кри-

терия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что $D_{2i} > 0$);

Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности по субъектам РФ с учетом дотаций из фонда, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, определяется по формуле:

$$D_{2i} = A \times (K_2 - (T_{1i}/ИБР_i \times N_i \times A) + \text{ИНП}_i/ИБР_i \times ИБР_i \times N_i,$$

где K_2 — уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100%.

В методиках индикативного (реперного) планирования используются ежегодные Послания Президента Российской Федерации, где указываются основные направления внешней и внутренней политики на очередной финансовый год, в том числе и по региональному развитию.

Так, в Послании Президента России на 2003 г. подчеркивается: «Мы вместе преодолеем абсолютно ситуацию, при которой отдельные российские территории по сути дела находились вне пределов федеративной юрисдикции. Верховенство Российской Конституции и федеральных законов — как и обязанность платить налоги в общегосударственную казну — стали сегодня нормой жизни для всех регионов Российской Федерации»¹. В этом же документе заявлено, что за десятилетие наша страна должна как минимум удвоить валовой внутренний продукт.

В Послании Федеральному Собранию на 2004 г. Президентом подчеркивается, что государство еще длительное время будет контролировать развитие инфраструктуры страны². А в Послании на 2005 г. определены ориентиры на ближайшее десятилетие³.

Таким образом, в программе экономического развития России на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.)⁴ к основным целям региональной политики отнесены:

¹ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному собранию РФ // Российская газета. 2003. 17 мая.

² Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2004. 27 мая.

³ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2005. 26 апреля.

⁴ Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003 — 2005 годы) Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р // Российская газета. 2003. 2 сентября.

- обеспечение стабильной федеральной налоговой политики и политики бюджетных расходов (четкое распределение расходных полномочий и соответствующей доходной базы между уровнями власти, предсказуемость тарифной политики в области оказания услуг естественными монополиями, отмена нефинансируемых мандатов, установление жестких бюджетных ограничений для органов региональной и муниципальной власти);
- обеспечение свободного перемещения рабочей силы и капитала на всей территории РФ;
- сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов, в том числе финансовая поддержка беднейших регионов;
- создание равных условий экономического развития субъектов РФ, а также равных конкурентных условий для предпринимательской деятельности во всех регионах страны.

Распоряжением Правительства РФ рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ при разработке региональных программ социально-экономического развития руководствоваться положениями названной выше программы, в которой сформулированы: цели и концепция Программы; вопросы устранения инфраструктурных и институциональных ограничений развития; суть реформы систем государственного управления и местного самоуправления; пути повышения открытости экономики; направления реализации конкурентного потенциала российской экономики; пути повышения эффективности социальной политики; создание макроэкономических условий проведения реформ и определены ожидаемые результаты.

Характерно, что **ожидаемые результаты реализации программы** включают:

- повышение уровня жизни населения и сокращение бедности на основе ускорения экономического роста и обеспечения эффективности функционирования социальной сферы;
- повышение конкурентоспособности российской экономики; снижение макроэкономических рисков;
- формирование модели долгосрочного развития, базирующейся на экономике, укреплении ее позиции в международном разделении труда.

Основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ включительно до 2008 г. приведены в табл. 8.15.

В 2007 г. МЭРТ РФ подготовило методические рекомендации к разработке долгосрочных прогнозов показателей социально-

экономического развития субъектов Российской Федерации. В них предложены принципы построения долгосрочных прогнозов с использованием эконометрических моделей и вычислительных моделей общего равновесия, комплекс показателей, сценарные условия, используемые для долгосрочного прогнозирования. Одновременно МЭРТ РФ разработаны требования к разработке стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации¹, где ее целями являются: определение приоритетных направлений развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу (не менее 20 лет), оценка потенциала социально-экономического развития; взаимоувязка краткосрочной политики и долгосрочных стратегических приоритетов развития; обеспечение совместных действий и поиск предметов партнерства госорганов, представителей коммерческих и некоммерческих организаций; обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

8.4. МЕТОДОЛОГИЯ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА, ОСНОВАННАЯ НА «ЦЕНТРАХ» РАЗВИТИЯ

Планирование социально-экономического развития регионов с использованием государственных методических рекомендаций по определению минимальной потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации получило дальнейшее развитие. Во многих случаях в региональных планах экономического и социального развития регионы берут на себя задачу не только создания механизма, обеспечивающего повышенные стандарты качества жизни населения региона. А корпорациям здесь отводится роль обеспечивающих «центров» развития регионов.

Это уже подтверждается политикой и практикой создания и функционирования моногородов, закрытых территориальных образований (ЗАО), наукоградов широкого и узкого профиля.

Моногорода — это одно из наиболее употребляемых названий одной из самых крупных в России группы городов, типологическим признаком которых является зависимость социально-эконо-

¹ Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации/ Приказ № 14 Министерства регионального развития РФ.

Таблица 8.15

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ ДО 2008 г.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Инфляция, прирост, в % к декабрю предыдущего года	20,2	18,6	15,1	10-12	8-10	6,5-8,5	5-7
ВВП, прирост, в % к предыдущему году	10,0	5,0	4,3	5,9	3,8-5,2	4,8-5,9	5,0-6,5
Производство промышленности, прирост, в % к предыдущему году	11,9	4,9	3,7	5,9	3,6-4,7	4,0-5,2	4,6-5,7
Производство сельского хозяйства, прирост, в % к предыдущему году	7,7	7,5	1,7	1,0	3,5-4,0	3,5-4,0	3,5-4,0
Инвестиции в основной капитал, прирост в % к предыдущему году	17,4	8,7	2,6	9,3	6,6-8,0	8,2-9,2	8,2-9,5
Иностранные инвестиции (прямые), млрд. долл. США	4,4	4,0	4,0	6,5	7,1-7,8	7,8-8,5	10-12
Экспорт товаров, млрд. долл. США	105,0	101,9	107,2	124,9	113,2-125	114,6-131,4	126-153
Импорт товаров, млрд. долл. США	44,9	53,8	61,0	71,0	76,2-78,4	81,8-86,5	98-112
Реальные располагаемые доходы населения, в % к предыдущему году	111,9	108,5	109,9	109,2	106,7-108,1	106,7-108,1	106,5-108,0
Расходы федерального бюджета, в % от ВВП	14,1	14,6	15,6	15,1	14,3	13,5	13,0
Расходы консолидированного бюджета, в % от ВВП	25,8	25,8	28,1	26,5	24,8	23,2	22,5

мического развития региона от деятельности одной или нескольких корпораций.

В 2000 г., согласно разным оценкам, в стране насчитывалось 30-50% моногородов от общего числа городских образований. Такой диапазон чисел зависит от разных методик оценок сущности моногородов.

Например, Минэкономразвития РФ относит к моногородам населенные пункты, имеющие одно предприятие с численностью более 5 тыс. человек или представляющие больше чем 50% общей численности населения региона. Отсюда в список моногородов вошли в основном поселки городского типа и небольшое число городов — районных центров.

Бывшее Минтруда РФ включало в перечень моногородов поселения, в которых: 1) на предприятиях (в организациях) работают не менее 25% общей численности занятых в экономике города; 2) объем производства на предприятиях одной отрасли составляет не менее 50% общего объема производства промышленной продукции города.

Согласно этим критериям к моногородам отнесено 330 поселений, из которых города составили около трети.

Существуют и другие критерии характеристики моногородов. Однако главным и обязательным критерием в них является критерий производности, зависимости региона от функционирования «градообразующего предприятия-корпорации»¹.

Известные ученые и проектировщики², анализирующие ситуацию в моногородах (однофункциональных центрах), выделяют города интенсивного развития (на базе экспорта нефти, газа и на основе производства электроэнергии); крупные центры металлургической промышленности, где интенсивное развитие экспортных производств черных и цветных металлов, минеральных удобрений позволяет этим городам быстрее приспособливаться к рыночной экономике; крупные центры лесоперерабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, специализирующиеся на экспорте бумаги, картона и иных аналогичных продуктов; центры угольной промышленности, относящиеся к проблемным и отчасти к депрессивным городам, нуждающимся в глубоком реструктурировании промышленной структуры; центры машиностроения, в

¹ Лексин В., Швецов А. Общероссийские реформы и территориальное развитие // Российский экономический журнал. 2002. № 2.

² Браде И., Перчик Е., Питерский Д. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. М.: Международные отношения, 2000. С. 84-85.

большинстве которых (за исключением «автогородов» — Тольятти, Набережные Челны и др.) градообразующими являются предприятия военно-промышленного комплекса (ВПК), переживающие сложный период конверсии; центры текстильной промышленности, в значительной части являющиеся депрессивными городами из-за отсутствия сырья; крупнейшие морские, речные порты, располагающие серьезным потенциалом развития, связанным с расширением морских, авиа- и железнодорожных перевозок; курортные города и крупные туристические центры; местные центры, образующие очень большую группу городов, неравномерно, но в целом втягивающихся в рыночные отношения.

Особую группу моногородов образуют *наукограды*. Всего в настоящее время насчитывается около 60 городов этого типа, где проживают почти 3 млн человек. Статус наукограда присваивается Президентом РФ по представлению Правительства РФ, на срок до 25 лет¹. Присвоение статуса наукограда является основанием для разработки и утверждения федеральной целевой программы развития города, финансируемой частично за счет средств федерального бюджета, а также бюджетов соответствующих субъектов РФ и иных источников до определенного срока, а затем переходящих на самофинансирование расширенного воспроизводства.

В настоящее время статус наукоградов присвоен городам: Обнинску в Калужской области, Королеву и Дубне в Московской области, Мичуринску в Тамбовской области, пос. Кольцово в Новосибирской области и т.д.

Программы (основные направления) развития наукограда могут разрабатываться на 4 года и более и включать подпрограммы. Например, по Обнинску насчитывалось 10 скоординированных подпрограмм: реформирование научно-производственного комплекса; формирование инфраструктуры инновационной деятельности; развитие производственной сферы; социально-экономическое развитие; развитие инвестиционной деятельности; создание системы представительства интересов субъектов хозяйственной деятельности; международное сотрудничество; создание единой информационной среды; подготовка кадров; система обеспечения радиационной безопасности².

¹ О статусе наукограда Российской Федерации. Федеральный закон № 70-93 от 7 апреля 1999 г. // Российская газета. 1999. 14 апреля.

² О присвоении статуса наукограда РФ г. Обнинску Калужской области. Указ Президента РФ № 821 от 6 мая 2000 г. // Российская газета. 2000. 12 мая.

Оценка результатов реализации программы должна осуществляться посредством мониторинга достигаемых значений основных показателей их контрольным значениям.

Конкретное распределение средств, выделяемых на реализацию подпрограмм, например наукограда Обнинска, были определены исходя из объема средств, выделяемых из федерального бюджета, бюджета Калужской области, бюджета г. Обнинска и внебюджетных источников почти в равных пропорциях (табл. 8.16—8.18). И что примечательно, уже в 2004 г. уровень покрытия расходов собственными доходами в них был заложен бездефицитным. Из всего этого видно, что цель программы социально-экономического развития г. Обнинска — заложить основы бездотационного развития, обеспечить уровень жизни населения, превышающий государственные минимальные стандарты.

В частности оказалось, что за период реализации программы прирост расходов городского бюджета на душу населения составил 39%, темпы ввода жилья возросли на 75%. Ниже приведены основные показатели программы (табл. 8.17). Эти показатели были еще не очень высокие, но главная цель динамического развития как в социальном, так и в научно-производственном разрезе прослеживается достаточно четко.

Аналогичные программы развития были реализованы у г. Королева и г. Дубны на 2001—2006 гг. Разница только в показателях, они в этих программах значительно выше. Так, если средняя зарплата по г. Обнинску в 2004 г. планировалась в размере 1941 руб., то по г. Королеву в тот же год — 5020,9 руб., а по г. Дубне — 4407,5 руб.

Следует отметить, что в научно-технической и инновационных сферах специализируется значительное количество малых и средних предприятий. Отсюда представляется перспективной тенденция формирования планов социального и экономического развития регионов, обеспечивающих кругооборот производительных сил как производственного сектора, так и его инфраструктуры и непромышленного, социального сектора. Схема планирования социального и экономического развития региона (города) должна исходить из планируемого уровня жизни населения, через разработку комплексной программы развития (рис. 8.3), где равноправными участниками являются администрация региона, предприятия, корпорации и все население региона.

Тогда планирование социально-экономического развития корпорации (предприятия) будет соподчиненным, партнерским (договорным), с едиными признаками и целевыми установками.

Таблица 8.16

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОДПРОГРАММ

Подпрограммы	2000–2004 гг., всего	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Реформирование научно-производственного комплекса наукограда	1500	—	300	526	254	20
Формирование инфраструктуры инновационной деятельности	38 350	3990	7590	9000	8000	5620
Развитие производственной сферы наукограда	85 250		3500	20 000	20 000	4050
Социально-экономическое развитие наукограда	1 226 029	165 967	240 083	251 808	259 128	240 995
Развитие инвестиционной деятельности	60 300	6060	12 060	12 060	12 060	12 060
Создание системы представительства интересов субъектов хозяйственной деятельности	1500	—	400	250	150	50
Международное сотрудничество наукограда	5100	300	825	1000	1000	975
Создание единой информационной среды наукограда	33 750	—	10 800	4200	4200	4200
Подготовка кадров	22 274	970	4620	3244	2890	750
Система обеспечения радиационной безопасности	21 250	—	4150	4150	4232	4068
Прочие расходы	8766	—	2000	2422	2422	1922
Итого	1 504 069	180 787	284 528	308 660	314 336	274 710

Таблица 8.17

ОБЪЕМ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРОГРАММЫ ПО ИСТОЧНИКАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Показатель	2000–2004 гг., всего	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Объемы и источники финансирования — всего	1 504 069	180 787	303 628	308 660	314 336	274 710
В том числе за счет средств:						
федерального бюджета	555 540	15 000*	129 776	124 430	117 486	46 900
федеральных органов исполнительной власти и федеральных целевых программ бюджета Калужской области	50 092	9552	9880	10 150	10 210	10 300
программ бюджета Калужской области	426 120	73 980	77 690	82 570	88 590	10 329
бюджета г. Обнинска	452 650	78 600	82 530	87 710	94 090	10 972
внебюджетных источников	19 667	3655	3752	3800	3960	4500

* Источники покрытия дефицита средств, образовавшегося в связи с недофинансированием программы за счет средств федерального бюджета в 2000 г., определяются при формировании проектов федерального бюджета на 2001–2004 гг.

Таблица 8.18

УРОВЕНЬ ПОКРЫТИЯ НЕОБХОДИМЫХ РАСХОДОВ СОБСТВЕННЫМИ ДОХОДАМИ

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Расходы	200,35	200,57	203,59	209,05	210,47	213,01
Доходы	146,23	152,58	160,22	170,28	182,68	213,01
Дефицит	54,12	47,99	43,37	38,77	27,79	—
Дефицит (в % к расходам)	27	23,9	21,3	18,5	13,2	—

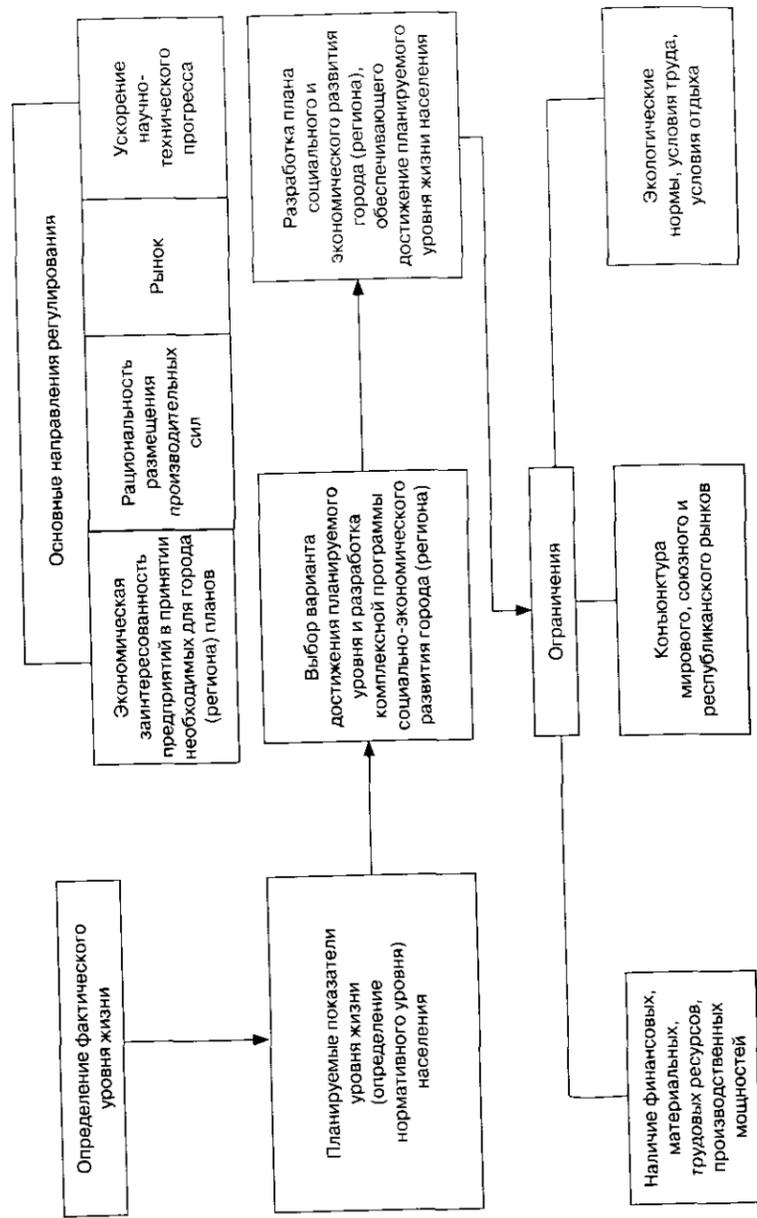


Рис. 8.3. Схема планирования социального и экономического развития города (региона)

На практике работают следующие 6 принципов, которыми руководствуются все социальные партнеры в региональном хозяйстве: гуманизация труда, социальная защищенность населения, правовая защищенность населения и предпринимательства, самоуправление в объектах хозяйствования, самофинансирование хозяйственной деятельности и демократизация управления на всех уровнях.

Гуманизация труда — создание оптимальных условий протекания трудовых процессов и отдыха на производстве, отдыха и труда вне производства, позволяющими удовлетворить материальные и духовные потребности людей согласно современным представлениям и стандартам.

Социальная защищенность — гарантия для трудового населения определенного уровня жизни, исходя из эффективности хозяйствования, а также социальные гарантии для нетрудового населения (дети, инвалиды, престарелые).

Правовая защищенность заключается в реализации прав населения и предпринимательства, предусмотренных действующим законодательством и Конституцией.

Самоуправление — самостоятельность в принятии решений, не противоречащих законодательству, по всем вопросам экономической, социальной, культурной и политической жизни.

Самофинансирование предполагает обеспечение воспроизводства за счет собственных средств путем повышения эффективности использования всех ресурсов и факторов.

Демократизация управления предусматривает партнерство в вопросах управления на всех уровнях производственной системы путем использования договоров, кредитной политики, страховой политики, налоговой политики и т.д. через заинтересованность всех участников в результатах деятельности.

Таким образом, корпорации (предприятия), обеспечивая интересной работой население региона, обеспечивают ему моральную удовлетворенность трудом и доходы, с помощью которых работник сам будет удовлетворять свои материальные потребности и по собственному выбору культурные и другие возможности и потребности.

Поэтому планы корпорации в области социального развития должны включать следующие разделы: планирование условий труда и отдыха на производстве; социальное обеспечение и помощь в соответствии с законодательными нормами; стимулирование труда

за счет социальных услуг предприятия; обеспечение социального партнерства между работающими и работодателями.

Экономическая часть плана корпорации в основном отработана, она различается лишь в зависимости от вида плана (стратегический или тактический), временной ориентации (долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные), идеи плана (реактивное планирование — пролонгация прошлого, инактивное — инерционность, преактивное — упреждение тенденций, интерактивное планирование — максимальная мобилизация способностей участников деятельности). Возможны и другие признаки.

Но *главная суть социально-экономического плана* всегда заключается не только в определении потребности в продукции (работах, услугах), но и в возможностях их удовлетворения с использованием как собственного, так и заемного капитала, но самым эффективным способом.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается методология экономического обоснования развития регионального хозяйства?
2. Опишите схему процессов подготовки и систематизации информации для оценки стартовых позиций социально-экономического развития региона.
3. Охарактеризуйте сущность внешних и внутренних факторов развития региона.
4. Что представляет собой социально-экономический потенциал региона?
5. Охарактеризуйте составляющие: системы природно-ресурсных потенциалов; системы обеспечивающих потенциалов; системы потенциалов готовности к развитию.
6. Каковы сущность и назначение интеграции факторного анализа развития региона?
7. Охарактеризуйте действующую систему планирования.
8. Каковы сущность и значение концепций и прогнозов развития?
9. Перечислите основные разделы программы социально-экономического развития.
10. Назовите основной перечень документов и программ, представляемых Госдуме ФС РФ на рассмотрение и утверждение.
11. Каковы признаки классификации системы планирования в регионе?
12. Каково структурное содержание программы социально-экономического развития региона?
13. Что берется в основу планирования траектории повышения уровня жизни населения?
14. Назовите состав потребительской корзины.
15. Раскройте содержание методических рекомендаций по определению потребительской корзины основных социально-демографических групп населения РФ.
16. Каковы основные принципы формирования минимального набора продуктов питания?
17. Назовите основные принципы формирования минимального набора непродовольственных товаров.
18. Каковы основные принципы формирования минимального набора услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности?
19. Опишите зонирование территорий РФ в зависимости от факторов, влияющих на особенности потребления населением продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг.
20. Раскройте сущность рейтинговой оценки регионов по среднему доходу на душу населения.
21. Какова сущность идеи сочетания регионализации и интеграции в планах социально-экономического развития РФ?
22. Охарактеризуйте традиционные и новые задачи программы социально-экономического развития РФ.
23. Каковы формы государственного регулирования региональной экономики?
24. Раскройте сущность фондов регионального развития.
25. Определите содержание и показатели методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.
26. Каково значение ежегодных Посланий Президента РФ в планировании?
27. Опишите ожидаемые результаты реализации программ социально-экономического развития РФ.
28. Охарактеризуйте развитие моногородов как центров регионального развития.
29. Какова сущность программ развития наукоградов?
30. Назовите основные принципы планирования социально-экономического развития корпораций и региона.

Глава 9

СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ В РЕГИОНЕ

9.1. СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ — СТАТИСТИЧЕСКАЯ БАЗА РЕГИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Переход России к рыночной экономике и реальному федерализму существенно меняет роль региональной экономики в производственном процессе страны. При развитии региона как части единого народнохозяйственного комплекса страны, как экономической подсистемы встают проблемы определения его места и роли в национальной экономике.

В отличие от централизованной экономики, где регион не выполнял функцию полноценного экономического субъекта национальной экономики, **в рыночной экономике именно система региональных экономик формирует российскую национальную экономику.** В силу этого возникла объективная потребность в создании сопоставимой методики расчета индикаторов состояния и развития экономики региона на основе международного статистического стандарта СНС ООН-93, внедряемого на уровне национальной экономики Российской Федерации с 1993 г.

Усиление самостоятельности регионов увеличивает значимость региональной политики. В этих условиях разработка региональных управленческих решений требует современных подходов к их информационному обеспечению и экономическому обоснованию. С этой точки зрения, универсальной основой для комплексного анализа обобщающих характеристик рыночной экономики также является система национальных счетов (СНС).

Система национальных счетов представляет собой современную систему информации, используемую для описания и анализа развития рыночной экономики на макро- и мезоуровне. Показатели и классификации СНС отражают структуру рыночной экономики, ее институты и механизмы функционирования.

СНС возникла в середине XX в. в экономически развитых странах в связи с потребностью органов государственного управле-

ния в информации, необходимой для регулирования рыночной экономики. В разработку концепций и понятий СНС значительный вклад внесли ученые с мировой известностью: Дж.М. Кейнс, С. Кузнец, Р. Стоун, В. Леонтьев и др. Дж.М. Кейнс рассматривал СНС как систему взаимосвязанных переменных (доход, потребление, сбережение) и считал, что данные СНС должны представлять интерес для органов государственного управления при принятии решений по вопросам экономической политики и разработке мер по регулированию рыночной экономики.

Сегодня система национальных счетов — это адекватный рыночной экономике национальный учет, завершаемый на макроуровне системой взаимосвязанных экономических показателей, отражающих наиболее общие результаты и пропорции экономического развития, построенный в виде определенного набора счетов и балансовых таблиц, показывающих движение национального продукта и национального дохода и характеризующих результаты экономической деятельности, структуру экономики по секторам и важнейшие взаимосвязи в национальном хозяйстве.

СНС является по сути общемировой системой учета для стран с развитой рыночной экономикой, в которых в статистической практике используется версия СНС ООН-93, разработанная совместными усилиями ООН, МВФ, Всемирного банка и Европейского союза.

В нашей стране, до распада СССР, для описания и анализа макроэкономики применялся баланс народного хозяйства (БНХ). Он был основан на марксистских концепциях общественного воспроизводства и был приспособлен для анализа экономики, основанной на общественной собственности на средства производства и централизованном планировании. Проведение экономических реформ в России и других странах СНГ потребовало перехода от баланса народного хозяйства к системе национальных счетов.

Целью внедрения системы национальных счетов является получение полной картины экономической деятельности на территории Российской Федерации с помощью системы взаимосвязанных счетов и таблиц по секторам экономики и ее отраслям. Переход к системе национальных счетов следует рассматривать как длительный, поэтапный процесс совершенствования и преобразования существующих видов учета в форму, пригодную для макроэкономического анализа и прогноза развития национальной экономики.

СНС в России начала внедряться с федерального уровня. Однако регионы также испытывают потребность в современной статис-

тической обобщающей модели, ориентированной на требования рыночной экономики и совместимой с СНС федерального уровня и международными стандартами. Если на первом этапе реформирования статистики в этом направлении разработаны основные показатели и основные счета, отражающие различные аспекты развития рыночной экономики, то завершение перехода на СНС ожидается с внедрением СНС на региональном уровне, т.е. с формированием **системы региональных счетов (СРС)**.

При развитии региона как самостоятельного, целостного образования, имеющего свои целевые установки развития, свой ресурсный потенциал, экономика региона рассматривается в рамках регионального экономического пространства как относительно замкнутая территориальная система, функционирующая на рыночных принципах организации.

В экономике России в условиях возрастающей экономической самостоятельности субъектов Федерации, существенно различающихся по уровню социально-экономического развития, разработка макроэкономических показателей на уровне регионов имеет большое практическое значение для анализа и определения направлений региональной политики. Развитие и внедрение СРС сформировало комплекс макроэкономических индикаторов для региональных экономических систем. В него входят показатели, характеризующие производство и использование валового регионального продукта (ВРП), динамику уровня цен, занятости, уровень инвестиционной активности и другие стороны финансовой и хозяйственной деятельности регионов. На методологической и информационной базе СНС строятся сводные балансы, характеризующие взаимосвязи между элементами экономики региона (материальные балансы, балансы основного капитала, трудовых и природных ресурсов, финансовый баланс, МОБ производства и распределения продукции, межотраслевой материально-финансовый баланс). Исследование данных о состоянии и динамике этих показателей необходимо для проведения региональной политики по выравниванию уровней жизни и уровней экономического развития в различных регионах страны.

Система региональных счетов представляет собой органическую часть СНС. Развитие системы регионального счетоводства осуществляется в направлении регионализации национального счетоводства, т.е. в ней сохраняются основные методологические принципы построения СНС, но региональная макростатистика формируется с учетом региональной локализации экономических

операций. Расчеты макроэкономических показателей развития регионов территориальными органами статистики расширяют информационную базу региональной статистической системы, что существенно улучшает количественную и качественную основу регионального анализа, а следовательно, и эффективность проведения региональной экономической политики.

Региональные органы управления, экономические и финансовые структуры еще только осваивают методы оценки макроэкономических процессов с помощью понятий и категорий системы национальных счетов. К сожалению, данные СРС используются недостаточно полно из-за отсутствия соответствующих навыков. Внедрение СНС на региональном уровне находится в постоянном развитии, разрабатываются дополнительные методики, направленные на расширение круга макроэкономических показателей, рассчитываемых на уровне региона, что, несомненно, приведет к совершенно новому качественному уровню экономического мышления практических работников-управленцев, региональных менеджеров.

9.2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, ПОНЯТИЯ И КАТЕГОРИИ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ, РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Упорядочение в рамках СНС статистических данных об экономических операциях и хозяйствующих субъектах опирается на некоторые политэкономические концепции, а также постулаты, определяющие правила обработки информации. Принципиальное значение для построения СНС имеет выбор теоретической **концепции производства**. В СНС применяется широкая концепция экономического производства, включающая создание материальных благ и услуг. Считается, что услуги так же, как и товары, обладают полезностью, поэтому увеличивают национальный продукт.

Таким образом, концепция производства охватывает производство практически всех товаров и услуг, за исключением услуг, оказываемых домашними хозяйками по приготовлению пищи, поддержанию жилищ в чистоте, воспитанию детей и т.д. Это единственное исключение сделано по соображениям практического характера: трудности с получением данных, проблемы оценки деятельности домашних хозяйств.

Также важно отметить, что в соответствии с концепцией СНС в производство должны включаться два вида незаконного производства:

- производство товаров или услуг, продажа и распространение которых или даже владение которыми запрещается законом (производство и распространение наркотиков, контрабанда грузов и т.д.);
- обычно легальная производственная деятельность в случае, когда на нее нет разрешения, и так называемое скрытое производство — ненаблюдаемая экономика (или «теневая» экономика), организуемая в целях избежания уплаты подоходного и других налогов, уплаты отчислений на социальное страхование наемных работников и др.

Все сказанное выше означает, что экономическое производство включает следующие виды деятельности:

- производство товаров, в том числе товары для собственного потребления;
- производство услуг для реализации;
- деятельность финансовых посредников (банков, инвестиционных фондов, страховых компаний);
- производство нерыночных услуг органами государственного управления (включаются как коллективные услуги в области общего управления, обороны и т.д., так и индивидуальные услуги в области просвещения, образования и т.д.);
- производство нерыночных услуг некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства;
- оказание услуг наемной прислугой;
- оказание жилищных услуг собственниками жилищ для собственного потребления.

Вторая важная концепция СНС — **концепция дохода**. Система показателей дохода в СНС ООН-93 основывается на концепции известного английского экономиста Дж. Хикса, в соответствии с которой доход представляет собой максимальную сумму, которую можно израсходовать в течение определенного периода на конечное потребление, сохранив в конце периода величину начального капитала.

Следующая важная концепция СНС — **концепция факторов производства**, определяющая роль различных факторов производства в создании стоимости. В отличие от марксистской теории концепция факторов производства СНС рассматривает землю и капитал как факторы, участвующие в создании стоимости наравне с трудом. Следует отметить, что в новой СНС 1993 г. нет прямых ссылок на факторы производства и оценку показателей по факторной стоимости, что во многом связано с желанием авторов СНС обойти дискуссионные вопросы по этой теме.

В целях исследования рыночных отношений субъектов экономической деятельности в СНС производится их группировка по базовым подразделениям экономики — секторам, система которых отражает современную организационную структуру рыночной экономики. Каждый сектор считается аналитически значимой частью экономики и имеет характеристики, отличные от других секторов. Основой секторной классификации выступает единица хозяйствования, представляющая собой элементарную, четко выделяемую единицу производственной сферы или сферы потребления — институциональную единицу.

Под **институциональной единицей** понимается «хозяйственная единица, которая может от своего имени владеть активами (имуществом), принимать на себя обязательства, осуществлять экономическую деятельность и хозяйственные операции с другими институциональными единицами» (СНС, глава IV, раздел А.2). При этом она обладает следующими признаками:

- правом самостоятельного владения продуктами и активами, а вследствие этого — способностью обмениваться правом собственности на них в операциях с другими институциональными единицами;
- способностью принимать экономические решения и участвовать в экономической деятельности, за которую она непосредственно отвечает и отчитывается по закону;
- наличием полного набора счетов, включая баланс активов и пассивов, либо возможностью как с экономической, так и с юридической точек зрения составления такого набора счетов в случае, если бы таковые потребовались.

В национальной экономике существуют два основных типа хозяйственных единиц, которые могут быть квалифицированы по этим признакам как институциональные единицы, а именно: люди или группы людей, выступающие в качестве домашних хозяйств, и юридические и социальные единицы, чье существование признается законом или обществом независимо от других физических, юридических или общественных лиц, которые могут владеть ими или контролировать их. Последние представлены корпорациями, квазикорпорациями, некоммерческими учреждениями, государственными органами, определенными общественными и общинными группами, некорпоративными предприятиями.

Группировка институциональных единиц в сектора экономики производится по признаку их экономического поведения. Сектор представляет собой «совокупность институциональных единиц,

которые имеют сходные цели, функции и источники финансирования, обуславливающие их сходное экономическое поведение»¹. При этом каждая отдельная институциональная единица относится целиком к одному сектору в соответствии с основным видом своей деятельности. Основной деятельностью институциональной единицы считается та, на которой она специализируется и за счет которой образуется большая доля ее общей добавленной стоимости.

Сектора экономики в системе национальных счетов состоят из институциональных единиц, являющихся резидентами данной национальной экономики, а вся экономика состоит из совокупности резидентных институциональных единиц. Считается, что институциональная единица является **резидентом** страны, если центр ее экономического интереса расположен на территории данной страны. Под центром экономического интереса следует понимать какое-либо место расположения жилища, производства или другой недвижимости на экономической территории, в котором или из которого институциональная единица участвует и намеревается продолжать участвовать в экономической деятельности и операциях значительного масштаба в течение определенного, но длительного периода времени. Ведение существенной хозяйственной деятельности в зарубежной стране на протяжении года и более означает перемещение центра экономического интереса институциональной единицы в эту страну и возникновения в ней новой.

При проведении региональных расчетов экономическая территория страны делится на **региональные территории**, образующиеся из географической территории региона страны и свободных зон, относящихся к данному региону, и **экстрарегиональные территории** — экономические территории, которые невозможно прямо отнести к какому-либо региону (национальное воздушное пространство, территориальные воды и континентальный шельф в международных водах исключительного права пользования данной страны, территориальные анклавы, имеющие право экстерриториальности, и т.п.).

Институциональные единицы, образующие внутреннюю экономику, распределяются на пять непересекающихся секторов, а институциональные единицы-нерезиденты объединяются в шестой сектор: сектор нефинансовых предприятий или предприятий по производству товаров и услуг; сектор финансовых учрежде-

ний; сектор общегосударственного управления; сектор домашних хозяйств; сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства; сектор внешнеэкономических связей или остального мира.

Рассмотрим состав и функции секторов внутренней экономики. **Сектор нефинансовых предприятий**, или предприятий по выпуску товаров и услуг, включает институциональные единицы, основной функцией которых является производство товаров и нефинансовых услуг для продажи по ценам, покрывающим издержки производства и обеспечивающим прибыль. Это — хозрасчетные единицы, хотя в ряде случаев часть издержек может покрываться за счет субсидий из государственного бюджета. Ресурсы этих единиц формируются главным образом за счет средств, полученных от продажи товаров и услуг. Сюда условно можно отнести также предприятия лесного хозяйства, которые полностью финансируются за счет государственного бюджета, но заняты производством продуктов. Некоммерческие организации, основанные различными группами производителей, которые финансируются за счет взносов их членов (например, ассоциация предпринимателей, торгово-промышленные палаты и т.д.), также включаются в сектор нефинансовых предприятий.

Нефинансовые предприятия, или предприятия по производству товаров и услуг, являются основными производителями продукции, работ, услуг.

Сектор финансовых учреждений состоит из институциональных единиц, осуществляющих финансовые операции на коммерческой основе, таких как коммерческие банки, страховые компании, инвестиционные фонды, пенсионные фонды, фондовые биржи и др. Эти учреждения заняты преимущественно финансовым посредничеством и вспомогательной финансовой деятельностью, заключающихся в аккумулировании сбережений и предоставлении их инвесторам. Финансовые учреждения являются посредниками в сфере денежного обращения при расчетах за товары, работы и услуги. Ресурсы этого сектора формируются за счет принятых обязательств, полученных процентов, страховых премий, комиссионных.

Сектор общегосударственного управления включает институциональные единицы, занятые предоставлением нерыночных товаров и услуг, предназначенных для коллективного и индивидуального потребления, и перераспределением национального дохода и богатства. К ним относятся учреждения, финансируемые главным

¹ Методологические положения по статистике. С. 171.

образом из государственного бюджета, занятые в области государственного управления, финансов, регулирования экономики, научно-исследовательской деятельности, защиты окружающей среды, обороны, обеспечения порядка, а также предоставляющие бесплатные или льготные услуги населению в области образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, культуры и искусства. В эту же категорию включаются организации социального обеспечения и социального страхования, фонды, организуемые и контролируемые государством. Ресурсы этих институциональных единиц образуются в основном за счет обязательных платежей, производимых институциональными единицами, принадлежащими к другим секторам экономики, или за счет доходов от собственности либо пожертвований.

Органы государственного управления представлены несколькими разновидностями институциональных единиц. К ним относятся центральное правительство (центральные органы управления), региональные органы управления и местные органы управления. Центральное правительство определяется в СНС как уникальное юридическое лицо, образующееся в результате политических процессов и обладающее законодательной, судебной и исполнительной властью.

Эти виды власти распространяются на все остальные институциональные единицы, расположенные на национальной территории страны. Будучи юридическим лицом, правительство на всех уровнях управления удовлетворяет требованиям институциональной единицы. Оно обладает правом формировать доходы за счет всех контролируемых им источников (налоги, пошлины, взносы и другие платежи), привлекать заемные средства, а также распоряжаться имеющимися фондами в интересах достижения поставленных задач и политической целесообразности.

Правительство как институциональная единица осуществляет две категории своих расходов, отражаемых в СНС. Первая категория правительственных расходов осуществляется в целях и интересах обеспечения товарами и услугами домашних хозяйств и некоторых других институциональных единиц бесплатно или по ценам, не имеющим экономического значения.

Вторая категория расходов правительства представлена трансфертами, включающими субсидии, оказание помощи и предоставление льгот отдельным категориям граждан и институциональных единиц.

В составе правительственных органов разного уровня учитываются находящиеся в ведении этих органов производители товаров и услуг, которые предназначаются для промежуточного потребления или капиталообразования. К ним относятся некорпоративные предприятия, такие, как: государственные типографии, вычислительные центры, обслуживающие органы управления, правительственная связь и др. Они не выделяются в самостоятельные институциональные единицы и рассматриваются в составе того органа управления, который они обслуживают.

Органы государственного управления низших уровней в известной мере действуют как инструмент исполнения и проведения в жизнь политики и распоряжений своих вышестоящих инстанций. Статус институциональных единиц они приобретают, основываясь на их праве: взимать некоторые виды налогов с институциональных единиц, которые расположены в пределах соответствующих подчиненных им административно-территориальных делений; заимствовать средства и нести ответственность по собственным обязательствам; самостоятельно распоряжаться сформированными фондами.

Сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства (НКООДХ), включает институциональные единицы, занятые предоставлением товаров и оказанием услуг особым группам домашних хозяйств бесплатно или по ценам, не имеющим экономического значения. Такие услуги предоставляются индивидуальным домашним хозяйствам в большинстве случаев в области здравоохранения, культуры и искусства, религии, развлечений, отдыха и социального обслуживания, а также обеспечивают коллективные потребности домашних хозяйств (политические партии и профсоюзные организации). Эти организации не контролируются и не финансируются государственными учреждениями. Их ресурсы складываются из добровольных взносов, пожертвований в натуральной и денежной формах и из дохода от собственности.

Негосударственные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства, обеспечивают социально-политические и общественные потребности нации.

Сектор домашних хозяйств включает домашние хозяйства резидентов независимо от их размера и формы. Все домашние хозяйства являются потребителями, некоторые из них осуществляют предпринимательскую деятельность. Счета этой предпринимательской деятельности обычно невозможно отделить от счетов самого

домашнего хозяйства ни юридически, ни экономически. Производственная деятельность включает личные подсобные хозяйства населения, фермерские хозяйства и мелкое кустарно-ремесленное производство, а также частные предприятия без образования юридического лица. Финансирование издержек осуществляется за счет факторных доходов членов домашнего хозяйства и перераспределительных поступлений.

Сектор внешнеэкономических связей, или остального мира, охватывает зарубежные институциональные единицы в той мере, в какой они осуществляют операции с резидентами данной страны.

По секторам внутренней экономики разрабатывается полный набор экономических счетов, отражающих сквозное движение стоимости товаров и услуг через все стадии воспроизводства. Система национальных счетов в Российской Федерации в настоящее время включает счета текущих операций и счет операций с капиталом.

В интересах проведения более глубоких и детальных исследований секторная структура экономики может быть дополнена внутрисекторной структурой на основе образования более однородных групп институциональных единиц. Например, в секторе домашних хозяйств можно выделить следующие подсекторы:

- домашние хозяйства предпринимателей с наемными работниками;
- домашние хозяйства самозанятых без наемных работников;
- домашние хозяйства наемных работников;
- домашние хозяйства получателей доходов от собственности и трансфертов, подразделенные по виду дохода.

Статистические органы могут проводить дальнейшую разбивку полученных подсекторов на более мелкие составляющие для учета конкретных обстоятельств. Более детальная разбивка институциональных единиц именно в регионах чрезвычайно важна для целей экономической политики. Такая необходимость возникает объективно, так как в процессе эволюции рынка изменяются традиционные связи хозяйственных единиц, стираются границы между организациями различных профилей, происходит консолидация различных видов деятельности.

Для характеристики технико-экономического аспекта производственных отношений хозяйствующих субъектов применяется их **группировка по признаку однородности производимой продукции, технологии и структуры затрат**. На этом основана другая важная классификация СНС — видов экономической деятельности по отраслям.

В системе национального и регионального счетоводства в качестве одного из признаков однородности объекта выступает принадлежность к географическим районам. В соответствии с этим однородность статистической единицы связывается, с одной стороны, с видом деятельности и, с другой — с ее местонахождением.

Сочетание необходимой однородности статистической единицы с возможностью получения данных о ее экономической деятельности с учетом признака месторасположения достигается путем использования системы классификационных единиц. Такая система строится по принципу расчленения крупных экономических единиц на ряд более мелких. Это позволяет установить связь между статистическими показателями даже в тех случаях, когда они разрабатываются по различным учетным единицам.

Самой крупной экономической единицей, автономной в части принятия как финансовых, так и производственных решений, выступает предприятие. Эта единица не всегда однородна по признаку видов деятельности и их местонахождения.

Единица, однородная по составу и характеру своей деятельности, но расположенная в двух и более местах, классифицируется как **единица видов деятельности**. Единица, однородная по своему месторасположению, определяется как **местная статистическая единица**. Статистическая единица, однородная по критериям экономической деятельности и своего месторасположения, называется **заведением**.

Отраслевая классификация в СНС соответствует Международной стандартной отраслевой классификации (МСОК). Наряду с заведением в МСОК допускается применение и использование его близкого аналога — **однородной единицы производства**.

Однородная единица производства используется для более подробного аналитического описания отдельных производственных процессов. В ее понятие вкладывается технологическая однородность производственного процесса. В пределах однородной единицы производства могут выделяться также **технические единицы**.

Международные методологические стандарты обеспечивают взаимосвязь институциональной единицы с классификационными единицами МСОК.

В МСОК предприятие определяется как институциональная единица или наименьшее объединение институциональных единиц, которые охватывают и контролируют все функции, необходимые для осуществления своей производственной деятельности.

Для разработки производственной статистики, построения межотраслевых балансов необходимо располагать данными по одно-

родным объектам экономической деятельности. С этой целью вводится и используется *единица видов деятельности*. Она определяется как предприятие или часть предприятия, осуществляющие преимущественно один вид экономической деятельности безотносительно к географическому району или районам своего месторасположения, по которым разрабатываются учетные данные, позволяющие определять прибыль от производства товаров и услуг.

Вид деятельности как классификационная единица вводится и используется в целях организации сбора данных по однородным производствам, пренебрегая при этом признаком месторасположения.

В составе одного предприятия может осуществляться один или несколько видов деятельности. Деятельность производящих единиц подразделяется на основную, вспомогательную и побочную, или вторичную, деятельность. Вспомогательная деятельность определяется как деятельность по обслуживанию основного производства. К ней относятся управление производством, снабжение и сбыт, ремонтно-восстановительные работы, обслуживание и наладка машин и механизмов, ведение складского хозяйства и др. Побочная, или вторичная, деятельность всегда относится к производству продуктов других отраслей. Например, речь может идти о подсобном сельском хозяйстве при промышленном предприятии, или о капитальном строительстве в составе предприятий другой отрасли. При вычленении однородных видов деятельности вспомогательные производства не отделяются от основной деятельности. Но при этом основная деятельность должна иметь преобладающий удельный вес. Если на долю вида деятельности, который классифицируется как вспомогательный, относится более половины всех выполняемых работ, то эти работы следует рассматривать в составе производства продукции других отраслей. Побочные виды деятельности могут в свою очередь подразделяться на единицы однородного производства вне основной деятельности предприятия.

Для разработки региональной статистики требуется классификация объектов экономической деятельности по географическим районам.

В условиях, когда ведется разработка и представление интегрированных данных по областям, предприятие, осуществляющее свою деятельность в нескольких областях, должно быть расчленено на несколько местных единиц в соответствии с географическими районами их расположения.

Местная (монорегиональная) единица представляет собой совокупность видов деятельности, осуществляемых предприятием в одном месте (одном географическом районе). Местная единица может быть разнородной по критерию экономической деятельности. Она однородна только по региональному признаку.

Для получения данных, однородных с точки зрения места размещения и вида экономической деятельности, применяется единица типа заведения. В наиболее общем виде она определяется как предприятие или часть предприятия, занятых одним видом экономической деятельности в одном месте.

Классификационные единицы типа: предприятие, местная единица, вид деятельности и заведение используются в отраслевой классификации.

Все рассмотренное выше обуславливает **методологические трудности построения региональных счетов** — они в полном объеме обусловлены наличием различных типов институциональных единиц в регионах (республики, края, области). Большую часть составляют *региональные (монорегиональные) единицы*, центр экономического интереса которых расположен в регионе, где осуществляется основная их деятельность. Это домашние хозяйства и предприятия (организации), состоящие из одного или нескольких заведений. Особых трудностей при отражении их операций не возникает. В то же время существуют и *мультирегиональные институциональные единицы*, центр экономического интереса которых распределен между несколькими регионами. В свою очередь среди них можно выделить *межрегиональные институциональные единицы*, имеющие заведения и осуществляющие свою деятельность в нескольких регионах. Например, если институциональная единица является резидентом региона А, а ее заведение находится в регионе Б, то оно считается резидентом региона Б. Поставки продукции этого заведения включаются в выпуск и экспорт региона Б и в импорт региона А.

Кроме того, среди мультирегиональных имеется определенное количество единиц, относящихся к числу *национальных*, центром экономического интереса которых является не какая-то конкретная географическая часть страны, а Россия в целом (например, Банк России, компания ОАО «РЖД»). Как правило, они имеют заведения во многих регионах страны, а их деятельность охватывает всю страну. Все заведения мультирегиональных единиц считаются резидентами регионов, на территории которых они расположены.

Деление страны на административные регионы или на ряд районов с существенными различиями в уровне жизни и социального развития не отражается на присутствии тех или иных секторов. В каждом регионе будут представлены те же сектора внутренней экономики, что и в национальной экономике, но при этом возникает проблема резидентной принадлежности институциональных единиц. Она становится менее определенной в силу более значительных межрегиональных перемещений по сравнению со странами. Очевидно, что межрегиональные операции надо рассматривать как операции между странами, хотя не всегда региональная их классификация может оказаться возможной в практике учета.

Разработка системы счетов на региональном уровне предполагает, что каждый регион рассматривается как самостоятельная экономическая система. Операции с другими регионами принимают форму «внешнеэкономических» отношений и взаимосвязей. В реальной действительности региональная экономика является открытой системой. Резиденты региональной экономики, как правило, осуществляют операции не только на территории своего региона, но и в других регионах страны. Основная часть материальных и финансовых ресурсов региона формируется за счет обмена с другими регионами, и наоборот, значительная часть произведенных в регионе продуктов и услуг потребляется так называемыми «нерезидентами» в других регионах, и эти операции зарегистрировать сложно.

Межрегиональные потоки товаров и услуг, финансовых ресурсов, миграции членов домашних хозяйств могут быть очень интенсивными. В то же время трудно получить объективную информацию об этих потоках, что осложняет построение региональных счетов и нарушает сбалансированность показателей производства и использования.

В силу существующей проблемы ограниченности информационных ресурсов разработка полного комплекта счетов на уровне отдельных регионов страны оказывается сегодня нереальной.

Единицей учета экономической деятельности и национальных счетов является операция. Под **экономической операцией** понимается добровольное взаимодействие двух хозяйствующих субъектов в экономическом процессе, которое может получить денежную оценку.

Экономические операции по способу осуществления могут быть двусторонними (их участниками являются два экономических субъекта) и односторонними (совершаются в пределах одного

экономического агента). Примером двусторонней операции является подавляющее большинство операций с товарами и услугами. Односторонней операцией является потребление производителями собственной продукции или услуги жилья, которые используется самим владельцем.

Следует также отметить, что операции могут быть фактически (имеющими рыночную оценку) и расчетными (получающими оценку на основании условных расчетов). К фактическим операциям относятся операции, связанные с реализацией товаров и услуг, финансовые операции, операции по распределению. К расчетным операциям принадлежат натуральные выдачи рабочим и служащим, потребление продукции собственного производства, услуги убыточных финансовых органов, условная жилая рента.

По характеру своего осуществления экономические операции делятся на две группы:

1) операции на компенсационной основе, когда поток благ, услуг или денег вызывает ответный поток благ, услуг или денег;

2) трансферты — операции, когда потоку благ, услуг или денег не противостоит встречный поток благ, услуг или денег. Трансферты делятся на текущие (предназначенные для финансирования текущих расходов) и капитальные (идущие на финансирование капиталовложений). Примером текущих трансфертов являются прямые налоги, различные сборы и взносы, подарки и др. К капитальным трансфертам относятся возмещения государством убытков от стихийных бедствий, войн, а также безвозмездная приватизация и др.

По характеру объектов экономические операции делятся на текущие — операции, касающиеся немедленного потребления, и капитальные — связанные с изменениями национального богатства.

Все экономические операции в СНС группируются в три класса:

1) операции с продуктами и услугами;

2) операции с доходами (распределительные операции);

3) операции, связанные с движением финансовых ресурсов (финансовые операции).

Результаты экономических операций получают денежную оценку, следовательно, регистрируются в определенных ценах. Именно цены позволяют получить стоимостное выражение экономических показателей. В СНС используются четыре основных вида цен: факторные, основные, цены производителей и цена потребителя.

Факторная цена отражает только факторные издержки без учета налогов и субсидий.

Основная цена — цена, получаемая производителем за товары и услуги, исключая любые подлежащие уплате налоги на продукты и включая субсидии на продукты.

Цена производителя — цена, получаемая производителем за товары и услуги, включая подлежащие уплате налоги на продукты (кроме налога на добавленную стоимость и налогов на импорт) и исключая субсидии на продукты.

Цена потребителя является производной от цены производителя, к ней добавляются налог на добавленную стоимость и торгово-транспортные издержки по доставке и реализации товара. Она отражает фактические затраты пользователей на приобретение товаров и услуг.

Налоги на продукты — это налоги, взимаемые пропорционально количеству или стоимости товаров и услуг, производимых, продаваемых или импортируемых производящими единицами-резидентами. К ним относятся следующие наиболее распространенные налоги:

- налог на добавленную стоимость (НДС) и налоги типа НДС;
- акцизы;
- налоги на продажи, покупки, налог с оборота и т.п.;
- налоги на отдельные виды услуг (на услуги транспорта, связи, страхования, на рекламу, развлечения, игры и лотереи, спортивные мероприятия и т.п.);
- прибыли фискальных монополий (средства, полученные государственными предприятиями, которым по закону предоставляется монополия на производство и распределение определенных товаров и услуг, за счет превышения предельного уровня рентабельности и взысканные в доход бюджета в целях повышения дохода государства);
- налоги на импорт и экспорт, таможенные пошлины.

Субсидии на продукты — это субсидии, выплачиваемые обычно пропорционально количеству или стоимости товаров и услуг, производимых, продаваемых или импортируемых предприятиями-резидентами. К ним относятся, например, регулярные возмещения предприятиям из государственного бюджета постоянных убытков, возникающих в результате того, что продажная цена на производимую ими продукцию устанавливается ниже средних издержек производства, субсидии на экспорт и импорт и др.

Для решения вопросов сопоставимости экономических результатов во времени, оценки динамики цен и физических объемов товаров и услуг используются текущие и постоянные цены.

9.3. СИСТЕМА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В СНС И СРС

Правильная оценка результатов экономической деятельности зависит от системы используемых показателей и методологии их расчета. Показатели результатов функционирования национальной экономики в целом принято называть макроэкономическими. Поскольку они формируются на основе суммирования микроэкономических показателей, то показатели результатов на всех уровнях экономики должны быть сопоставимы, что обеспечивается едиными методологическими принципами их расчета.

Информация, содержащаяся в СНС, позволяет получать так называемые агрегаты, т.е. наиболее важные макроэкономические показатели, к которым на уровне национальной экономики относятся: валовой внутренний продукт (ВВП); валовой национальный доход (ВНД); национальный доход (НД); валовой национальный располагаемый доход (ВНРД); чистый национальный располагаемый доход (ЧНРД); конечное потребление; валовое накопление; национальное сбережение; национальное богатство.

Основным показателем современной системы национальных счетов является **валовой внутренний продукт**. Он характеризует стоимость конечных товаров и услуг, произведенных резидентами страны за тот или иной период. ВВП исчисляется в рыночных ценах конечного покупателя, т.е. в ценах, оплачиваемых покупателем, включая все торгово-транспортные наценки и налоги на продукты (НДС, акцизы и т.д.), и используется для характеристики результатов производства, уровня экономического развития, темпов экономического роста, анализа производительности общественного труда и т.д.

Чтобы избежать смешения понятий внутреннего продукта и национального дохода, необходимо пояснить некоторые ключевые моменты в его определении. Во-первых, ВВП — это показатель **произведенного** продукта, который представляет собой стоимость произведенных конечных товаров и услуг. При этом стоимость промежуточных товаров и услуг, использованных в процессе производства (таких, как сырье, материалы, топливо, энергия, семена, корма, услуги грузового транспорта, оптовой торговли, коммерческие и финансовые услуги и т.п.), не входит в ВВП. В противном случае ВВП содержал бы повторный счет. Во-вторых, ВВП — это **внутренний** продукт, потому что он произведен резидентами. В-третьих, ВВП — это **валовой** продукт, потому что он исчислен

без вычета потребления основного капитала. Теоретически внутренний продукт должен определяться на чистой основе, т.е. за вычетом потребления основного капитала. Однако определение потребления основного капитала в соответствии с принципами СНС требует специальных расчетов на основе данных о восстановительной стоимости основных фондов, их сроке службы и износе по видам основных фондов. Амортизация по данным бухгалтерского учета не подходит для этой цели. Не все страны производят такие расчеты, а те, кто производит, используют различную методологию. Таким образом, данные о ВВП более доступны и сравнимы между странами, и поэтому показатель ВВП получил более широкое распространение, чем чистый внутренний продукт.

При рассмотрении закрытой экономики страны ВВП равнялся бы сумме валовых доходов резидентов, полученных от производства. Однако все страны имеют связи с внешним миром, в той или иной форме получают доходы от других стран и выплачивают им часть своих доходов. Принимая во внимание эти потоки доходов, можно получить показатель *валового национального дохода*. В СНС 1968 г. он назывался валовым национальным продуктом, что не совсем правильно отражало его сущность как совокупности первичных доходов, полученных резидентами в результате их участия в производстве и от собственности. Поэтому СНС 1993 г. рекомендует называть его валовым национальным доходом.

ВНД представляет собой сумму первичных доходов, полученных резидентами данной страны за тот или иной период времени. ВНД отличается от ВВП как в качественном, так и в количественном отношении. В качественном отношении различие между ВВП и ВНД состоит в том, что первый показатель характеризует поток конечных товаров и услуг, или вновь созданную стоимость, тогда как второй показатель представляет собой поток первичных доходов, полученных резидентами данной страны в результате их участия в создании ВВП данной страны, а также ВВП других стран. В количественном отношении ВНД отличается от ВВП на сальдо первичных доходов, полученных из-за границы или переданных за границу.

Все макроэкономические показатели взаимно согласованы, дополняют друг друга, раскрывая различные аспекты экономического процесса. Регистрация экономических операций в счетах СНС позволяет выявить ряд важных соотношений между наиболее значимыми экономическими переменными. Эти соотношения можно представить в виде равенств. Ниже приведены наиболее важные из этих равенств:

$$GDP = C + I + E,$$

где GDP — валовой внутренний продукт; C — конечное потребление; I — инвестиции (валовое накопление основных фондов, прирост материальных оборотных средств, чистое приобретение ценностей); E — чистый экспорт.

$$GDP = W + Q + R + P + T,$$

где W — заработная плата, выплаченная предприятиями и организациями данной страны своим рабочим и служащим, независимо от того являются ли они резидентами или нерезидентами данной страны; Q — отчисления на социальное страхование; R — валовая прибыль; P — валовой смешанный доход; T — налоги на производство и импорт (за вычетом субсидий).

$$GDP = D + N - U,$$

где D — добавленная стоимость всех отраслей экономики в основных ценах; N — налоги на продукты; U — субсидии на продукты.

$$GNI = GDP + L - M,$$

где GNI — валовой национальный доход; L — первичные доходы, полученные за границей (оплата труда, проценты, дивиденды, реинвестированные доходы от прямых зарубежных инвестиций); M — первичные доходы, переданные за границу.

$$GNDI = GNI + B - G,$$

где $GNDI$ — валовой национальный располагаемый доход; B — текущие трансферты, полученные из-за границы; G — текущие трансферты, переданные за границу.

$$GNDI = C + S,$$

где C — конечное потребление; S — национальное сбережение.

$$S + K = I + Z + J - O,$$

где K — сальдо капитальных трансфертов, полученных из-за границы; Z — накопление произведенных нематериальных активов (патенты, лицензии и т. д.); J — чистое кредитование/чистое заимствование; O — потребление основного капитала.

$$J = F - Y,$$

где F — приобретение финансовых активов у нерезидентов; Y — принятие финансовых обязательств перед нерезидентами.

В стране, состоящей из регионов, различающихся по уровню экономического развития, большое практическое значение имеет разработка макроэкономических показателей на уровне регионов. Ключевым показателем СНС на региональном уровне является показатель **валового регионального продукта**, характеризующего уровень экономического развития и результаты экономической деятельности всех хозяйствующих субъектов региона. ВРП является региональным аналогом показателя ВВП и определяется как сумма конечных товаров и услуг, произведенных за отчетный период единицами-резидентами региональной экономики.

Методология расчета показателя ВРП на региональном уровне и ВВП на федеральном уровне практически совпадает, хотя между показателями есть существенная разница. Отдельные элементы ВВП пока включаются в расчет только для национальной экономики в целом, поскольку не могут быть рассчитаны на уровне региона или распределены между регионами России.

Как было отмечено выше, ВВП — один из важнейших показателей системы национальных счетов, поэтому методы его расчета являются определяющими для всей системы показателей. Существуют **три метода исчисления ВВП**, следовательно, и ВРП:

1) производственный (как сумма валовой добавленной стоимости);

2) метод конечного использования (как сумма компонентов конечного использования);

3) распределительный метод (как сумма первичных доходов).

При расчете **производственным методом** ВВП (ВРП) исчисляется путем суммирования валовой добавленной стоимости всех производственных единиц-резидентов, сгруппированных по отраслям или секторам. Валовая добавленная стоимость представляет собой разницу между стоимостью произведенных товаров и услуг (выпуском) и стоимостью товаров и услуг, полностью потребленных в процессе производства (промежуточным потреблением).

Выпуск представляет собой стоимость товаров и услуг, произведенных экономическими единицами-резидентами за рассматриваемый период в соответствии с принятой в СНС трактовкой границ производственной деятельности. Различаются два типа выпуска: рыночный и нерыночный. *Рыночный* выпуск включает товары и услуги:

1) реализуемые по экономически значимым ценам путем продажи или бартера;

2) предоставляемые работникам в качестве оплаты труда в натуральной форме;

3) производимые одним заведением предприятия (подразделением, находящимся на самостоятельном балансе или являющимся отдельной учетной единицей) и поставляемые другим заведениям того же предприятия для использования в производстве в том же или последующих периодах (например, продукты питания, переданные подсобными хозяйствами предприятия в столовые, детские учреждения, дома отдыха, принадлежащие данному предприятию, и т.п.);

4) готовую продукцию и незавершенное производство, поступающие в запасы материальных оборотных средств у производителя и предназначенные для рыночного использования, т.е. на перечисленные выше цели.

Нерыночный выпуск включает товары и услуги:

1) производимые экономическими единицами для их собственного конечного потребления или накопления (например, сельскохозяйственные и другие продукты, произведенные для этих целей в фермерских, крестьянских или подсобных хозяйствах населения, строительство хозяйственным способом, услуги по проживанию в собственном жилище, услуги оплачиваемой домашней прислуги и т.п.);

2) предоставляемые бесплатно или по ценам, не имеющим экономического значения, другим институциональным единицам, включая услуги, предоставляемые обществу в целом (например, бесплатное образование и медицинское обслуживание, услуги государственного управления, обороны и др.);

3) готовую продукцию и незавершенное производство, предназначенные для нерыночного использования и поступающие в запасы материальных оборотных средств у производителя.

Рыночный выпуск товаров и услуг рекомендуется оценивать в основных ценах или, если это невозможно, в ценах производителей.

Товары и услуги, произведенные для собственного конечного использования, оцениваются в основных ценах на аналогичные рыночные товары и услуги. Нерыночные услуги органов государственного управления и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, оцениваются исходя из текущих затрат этих организаций, включая потребление основного капитала.

Промежуточное потребление представляет собой стоимость товаров (за исключением основных фондов) и рыночных услуг, потребленных в течение данного периода с целью производства других товаров или услуг. Оно включает:

1) затраты сырья, материалов, топлива, энергии, семян, кормов (покупных и собственного производства), продуктов питания, медикаментов, канцелярских принадлежностей, спецодежды и т.п.;

2) оплату работ и услуг, предоставленных другими единицами и отдельными лицами;

3) расходы на командировки в части оплаты проезда и гостиниц.

Промежуточное потребление оценивается по ценам покупателей, действующим на момент поступления товаров и услуг в процесс производства и включающим торгово-транспортную наценку и налоги на продукты (кроме налога на добавленную стоимость) за вычетом субсидий на продукты.

При исчислении валовой добавленной стоимости должно быть учтено также промежуточное потребление косвенно измеряемых услуг финансового посредничества. Их величина определяется в общих чертах как разница между процентами, полученными и выплаченными финансовыми посредниками. На эту величину должна быть уменьшена сумма валовой добавленной стоимости отраслей или секторов.

Для оценки ВВП в рыночных ценах необходимо учесть чистые налоги на продукты, т.е. добавить налоги на продукты, не включенные в оценку валовой добавленной стоимости отраслей или секторов, и вычесть субсидии на продукты, включенные в оценку валовой добавленной стоимости. К таким налогам на продукты относятся прежде всего налоги на импорт и налог на добавленную стоимость, которые не учитываются в валовой добавленной стоимости. При исчислении валовой добавленной стоимости в основных ценах необходимо добавить и все остальные налоги на продукты (акцизы, налоги на экспорт, налоги с продаж, налог с оборота и т.п.), так как в этом случае они не учитываются в валовой добавленной стоимости. Субсидии на продукты (кроме субсидий на импорт), напротив, включаются в оценку валовой добавленной стоимости отраслей или секторов в основных ценах и поэтому должны быть исключены из общего итога ВВП в рыночных ценах.

Суммарный ВВП, рассчитанный по всем регионам страны, отличается от ВВП России на величину добавленной стоимости:

- нерыночных коллективных услуг, оказываемых государственными учреждениями обществу в целом (услуги обороны, государственного управления);
- других нерыночных услуг, финансируемых за счет федерального бюджета, информация по которым отсутствует на региональном уровне;

- услуг финансовых посредников (особенно банков), деятельность которых редко ограничивается отдельными регионами;
- услуг внешней торговли, информацию по которой во многих случаях можно получить только на федеральном уровне.

ВВП и ВРП в рыночных ценах отличаются на величину налогов на экспорт и на импорт, так как из-за специфики учета их общую величину невозможно полностью распределить между отдельными регионами.

При расчете *методом конечного использования* ВРП так же, как и ВВП, определяется как сумма конечного потребления товаров и услуг, валового накопления и экспортно-импортного сальдо товаров и услуг.

Конечное потребление товаров и услуг охватывает расходы домашних хозяйств-резидентов на потребительские товары и услуги, а также расходы органов государственного управления (бюджетных организаций) и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, на товары и услуги для индивидуального и коллективного потребления. Такая группировка показывает, кто финансирует расходы на конечное потребление.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств включают:

- 1) расходы на покупку потребительских товаров и услуг;
- 2) потребление товаров и услуг, полученных в натуральной форме в порядке оплаты труда, подарков и т.д.;
- 3) потребление товаров и услуг, произведенных домашними хозяйствами для собственного конечного потребления; как было отмечено выше, в части услуг это относится только к услугам по проживанию в собственном жилище и услугам оплачиваемой домашней прислуги.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств должны учитывать покупки резидентами товаров и услуг за границей (например, во время командировок, туристических поездок) и исключать аналогичные покупки нерезидентов на территории данной страны.

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств определяются в размере фактической оплаты ими потребительских товаров и услуг, производимой за счет их доходов.

Расходы на конечное потребление органов государственного управления и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, определяются следующим образом:

- текущие расходы на содержание этих учреждений, включая потребление основного капитала (выпуск);

- минус поступления этим учреждениям от продажи товаров и услуг по рыночным ценам и от частичного возмещения потребителями их стоимости (учитываются в расходах на конечное потребление домашних хозяйств или в промежуточном потреблении предприятий в зависимости от того, кто их оплатил);
- плюс стоимость потребительских товаров и услуг, купленных этими учреждениями у рыночных производителей для передачи домашним хозяйствам бесплатно или по ценам, не имеющим экономического значения;
- плюс возмещение расходов домашних хозяйств на приобретение товаров и услуг за счет государственных фондов социального страхования (например, возмещение инвалидам стоимости приобретения автомобилей, бензина и т.п.).

Бюджетные организации здравоохранения, социального обеспечения, образования культуры и искусства, а также некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства, предоставляют товары и услуги для индивидуального потребления, которые используются домашними хозяйствами для удовлетворения личных потребностей. Услуги для коллективного потребления, т.е. для общества в целом, предоставляются бюджетными организациями управления, обороны, науки и др.

Валовое накопление представляет собой чистое приобретение (приобретение за вычетом выбытия) резидентными единицами товаров и услуг, произведенных в текущем периоде, но не потребленных в нем. Валовое накопление включает валовое накопление основного капитала, изменение запасов материальных оборотных средств и чистое приобретение ценностей.

Валовое накопление основного капитала представляет собой вложение средств в объекты основного капитала для создания нового дохода в будущем путем использования их в производстве. Категория валового накопления основного капитала претерпела в концептуальном плане наибольшее изменение в ходе пересмотра СНС, которое выражается в расширении этого понятия и влечет за собой некоторое увеличение объема ВВП. Понятие валового накопления основного капитала расширилось за счет включения затрат на геологоразведочные работы, на создание и приобретение программного обеспечения ЭВМ и затрат на приобретение оригиналов литературных и художественных произведений. Отнесение этих затрат к основному капиталу связано с тем, что их результаты многократно и длительно участвуют в производственном процессе.

Валовое накопление основного капитала определяется как приобретение за вычетом выбытия новых и существующих *основных фондов*. Приобретение активов включает покупки, бартер, получение капитальных трансфертов в натуральной форме, производство для собственного использования, капитальный ремонт. Выбытие активов показывается как отрицательное приобретение.

Валовое накопление основного капитала включает также затраты на улучшение произведенных активов и расходы в связи с передачей права собственности на произведенные активы. К произведенным активам относятся активы, не являющиеся результатом производства, например, земля, недра и другие природные ресурсы, а также патенты, лицензии и т.п. Они не входят в состав *основного капитала*, однако работы по их улучшению (мелиорация, осушение и т.п., развитие и расширение шахт, лесных участков, плантаций, садов и других сельскохозяйственных угодий) и услуги, оказываемые в связи с их передачей другим единицам, представляют собой производственную деятельность, поэтому их стоимость включается в валовое накопление основного капитала.

Изменение запасов материальных оборотных средств включает изменение стоимости производственных запасов, незавершенного производства, готовой продукции и товаров для перепродажи. Изменение стоимости запасов материальных оборотных средств должно определяться как разница между поступлениями продукции в запасы и изъятиями из них, при этом продукция должна оцениваться в рыночных ценах, действующих соответственно в момент поступления или изъятия. Однако на практике трудно получить информацию о всех поступлениях и изъятиях продукции в течение отчетного периода, поэтому изменение запасов обычно рассчитывается как разница между стоимостью запасов на конец и начало периода по данным бухгалтерских отчетов предприятий. В этом случае необходимо исключить влияние изменения стоимости продукции в результате изменения цен за время нахождения ее в запасах.

Чистое приобретение ценностей — это новая категория, появившаяся в СНС 1993 г. *Ценности* — это предметы, которые приобретаются не для производственных или потребительских целей, а для сохранения стоимости, т.е. предметы, ценность которых со временем увеличивается: драгоценные металлы и камни (кроме монетарного золота, а также золота и камней, предназначенных для промышленного использования), ювелирные изделия, антиквариат, коллекции и т.п.

Экспорт и импорт товаров и услуг охватывают экспортно-импортные операции данной страны со всеми странами. Экспорт и импорт товаров представляют собой стоимость вывезенных из страны или ввезенных в страну товаров и услуг. Стоимостная оценка объема экспорта и импорта в целом по стране определяется в ценах фоб или франко-границах страны экспортера. Кроме экспорта и импорта товаров, учитываемых статистикой внешнеэкономической деятельности, экспорт и импорт товаров в СНС включают товары, поставляемые в порядке оказания безвозмездной (гуманитарной) помощи и в качестве дара, товары неорганизованной торговли, посылки, имущество мигрантов. Экспорт и импорт услуг охватывают транспортные услуги, туризм, коммуникационные услуги, строительные, страховые, финансовые, компьютерные и информационные услуги, рекламу, бухгалтерский учет, управленческое консультирование и другие виды услуг.

При использовании **распределительного метода ВВП** так же, как и ВВП, должен включать следующие виды первичных доходов, выплаченные производственными единицами-резидентами: оплата труда наемных работников, чистые налоги на производство и импорт (налоги на производство и импорт минус субсидии на производство и импорт), валовая прибыль и валовые смешанные доходы.

Оплата труда наемных работников представляет собой вознаграждение в денежной или натуральной форме, которое должно быть выплачено работодателем наемному работнику за работу, выполненную в отчетном периоде. Она учитывается на основе начисленных сумм. Оплата труда наемных работников складывается из двух основных компонентов: а) заработной платы; б) отчислений работодателей на социальное страхование.

Заработная плата охватывает все виды заработков, включая различные премии, доплаты, надбавки, начисленных в денежной или натуральной форме независимо от источника финансирования, т.е. за счет себестоимости и прибыли, а также денежные суммы, начисленные работникам в соответствии с законодательством за непроработанное время (ежегодный отпуск, праздничные дни и т.п.). Заработная плата учитывается до вычета налогов и других удержаний, взимаемых с наемных работников. Следует иметь в виду, что здесь показывается заработная плата, не полученная резидентами, а выплаченная предприятиями и организациями как резидентам, так и нерезидентам.

Отчисления на социальное страхование производятся работодателями для обеспечения наемным работникам в будущем права на получение социальных пособий.

Социальные пособия выплачиваются органами государственного страхования, государственными и негосударственными пенсионными фондами, страховыми учреждениями, работодателями домашним хозяйствам при наступлении определенных обстоятельств, которые, как правило, приводят к снижению доходов и благосостояния домашних хозяйств.

Налоги на производство и импорт — это обязательные безвозмездные невозвратные платежи, взимаемые органами государственного управления с производящих единиц в связи с производством и импортом товаров и услуг или использованием факторов производства. Они называются безвозмездными, потому что государство ничего не предоставляет взамен индивидуальной единице, производящей платеж, хотя оно может использовать средства, собранные с помощью налогов, для предоставления товаров или услуг другим единицам или обществу в целом. Налоги, связанные с производством и импортом, уплачиваются предприятиями и организациями независимо от наличия прибыли.

Налоги на производство и импорт состоят из налогов на продукты и других налогов на производство. О налогах на продукты говорилось ранее.

К другим налогам на производство относятся налоги, связанные с использованием факторов производства, а также платежи за лицензии и разрешение заниматься какой-либо производственной деятельностью или другие обязательные платежи, уплата которых необходима для деятельности производящей единицы-резидента. Они могут выплачиваться за землю, средства производства или рабочую силу, используемые в процессе производства, или за право осуществлять определенные виды деятельности или операции. Другие налоги на производство не включают налоги на прибыль или иные доходы, получаемые предприятием, они подлежат уплате в государственный бюджет независимо от рентабельности производства.

Субсидии на производство и импорт — это текущие безвозмездные невозвратные платежи, которые государство производит предприятиям в связи с производством, продажей или импортом товаров и услуг или использованием факторов производства для проведения определенной экономической и социальной политики.

Субсидии на производство и импорт состоят из субсидий на продукты и других субсидий на производство. О субсидиях на продукты говорилось выше.

Другие субсидии на производство состоят из субсидий, которые предприятия получают от органов государственного управления в связи с использованием факторов производства и включают:

- субсидии, выплачиваемые в связи с использованием труда особого контингента лиц (инвалидов, подростков);
- субсидии, связанные с использованием других факторов производства, например, для стимулирования использования определенных видов сырья, энергии и т.д.;
- субсидии, направленные на уменьшение загрязнения окружающей среды, например, для покрытия стоимости дополнительной обработки отходов производства.

Валовая прибыль и валовые смешанные доходы представляют собой часть валовой добавленной стоимости, которая остается у производителей после вычета расходов, связанных с оплатой труда наемных работников и уплатой налогов на производство и импорт. Эта статья показывает прибыль (или убыток), полученную от производства, до вычета доходов от собственности. Для некорпоративных предприятий, принадлежащих домашним хозяйствам, в которых члены домашнего хозяйства могут производить неоплачиваемые трудовые затраты, она содержит элемент вознаграждения за работу, который не может быть отделен от дохода владельца или предпринимателя. В этом случае она называется смешанным доходом. Данная категория является новой, ее не было в СНС 1968 г. К ней относятся, например, доходы от личных подсобных хозяйств населения, доходы мелких индивидуальных предпринимателей.

Валовая прибыль и валовые смешанные доходы определяются до вычета потребления основного капитала. Если его выделить, то получатся чистая прибыль и чистые смешанные доходы.

Особенностью распределительного метода расчета является то, что один из его компонентов (валовая прибыль и валовые смешанные доходы) представляет собой балансирующую статью счета образования доходов и рассчитывается сальдовым путем, т.е. как разница между ВВП и другими компонентами первичных доходов (оплата труда и чистые налоги на производство и импорт). Таким образом, по сравнению с двумя другими методами он носит подчиненный характер. Разумеется, при необходимости можно попытаться рассчитать валовую прибыль и валовые смешанные доходы независимым путем, например, корректируя соответствующим образом данные о прибыли, полученные из бухгалтерских отчетов предприятий. Однако это довольно сложно, из-за чего данный метод исчисления ВВП применяется на практике не в

качестве основного, а как вспомогательный для корректировки данных, полученных другими методами.

Неотъемлемым звеном воспроизводственного процесса, опосредующим связь между макро- и микроуровнем, является воспроизводство на мезоуровне, т.е. воспроизводство отраслевого и регионального продукта. Валовой региональный продукт (ВРП) характеризует взаимосвязанные аспекты экономического процесса: производства материальных благ и оказания услуг, распределения доходов, конечного использования материальных благ и услуг. Следовательно, ВРП так же, как и ВВП, может быть получен либо как сумма валовой добавленной стоимости всех отраслей экономики, либо как сумма первичных доходов всех институциональных секторов, либо как сумма расходов на конечное потребление, накопление и поступлений от чистого экспорта. Такой подход позволяет рассмотреть валовой региональный продукт с разных сторон и получить цельную картину функционирования региональной экономики. Если расчет ВРП производственным методом показывает балансовую взаимосвязь факторов: выпуска товаров и услуг, налогов на продукты, субсидий на продукты и промежуточного потребления (эта взаимосвязь представляется в виде счета производства — основного счета СНС), то счет образования доходов показывает внутреннюю структуру ВРП по источникам формирования, а расчет ВРП методом конечного потребления складывается из расходов на конечное потребление и валовое накопление.

Переход отечественной статистики на СНС порождает потребность в согласованных расчетах региональных величин ВВП, в том числе и методом конечного использования и распределительным методом. Это позволяет провести сравнительный анализ структуры конечного использования ВВП и стоимостной его структуры (т.е. ВВП как суммы доходов) по стране и ее регионам, создавая целостную картину социально-экономического положения населения и территорий. В настоящее время на практике основным методом расчета ВРП является только производственный метод, остальные используются в аналитических и справочных целях.

В силу ряда особенностей, присущих региональной экономике, и ограничений информационного плана, с которыми сталкиваются территориальные органы государственной статистики, система национальных счетов в полном объеме в настоящее время не может быть реализована на региональном уровне. Тем не менее Росстат проводит систематическую работу по внедрению на региональном

уровне расчетов ряда обобщающих показателей, методологически основанных на принципах и определениях СНС. Федеральная служба статистики с 1994 г. ведет расчеты ряда основных показателей национальных счетов по субъектам Федерации. Среди этих показателей — выпуски товаров и услуг, промежуточное потребление, валовая добавленная стоимость (по крупным отраслям и в целом), валовой региональный продукт, основные виды доходов, расходы на конечное потребление, инвестиции в основной капитал. В будущем состав этих показателей будет расширяться, что позволит строить региональные счета, соответствующие счетам СНС.

9.4. СИСТЕМА ОСНОВНЫХ СЧЕТОВ

9.4.1. Принципы построения и классификация счетов

Система учета СНС представляет собой интегрированный набор экономических счетов, отражающих экономические операции, осуществляемые институциональными единицами, резидентами данной страны; регистрируемые операции охватывают также операции между резидентами данной страны и резидентами остального мира.

Записи в счетах относятся не к каждой отдельной экономической операции, а к обобщающим числовым характеристикам соответствующих групп экономических операций, например, потребление, накопление, экспорт. Некоторые записи в счетах выражают не экономические операции, а изменение активов в результате экстраординарных событий (пожара, стихийного бедствия, войны и др.). Часть записей в счетах представляет собой некоторые аналитические обобщающие показатели различных аспектов экономического оборота (большая часть этих показателей, например, добавленная стоимость, сбережение, первичный доход исчисляются балансовым методом, т.е. как разница между суммой записей в ресурсах и суммой записей в использовании).

Составление счетов предполагает использование системы «четвертой записи», которая означает, что каждая запись делается в корреспонденции с другой записью в рамках системы. Каждый сектор и каждая институциональная единица отражают операции в учете по принципу двойной записи, т.е. каждая операция должна быть проведена по счетам дважды: как источник средств и как их использование. Большая часть операций в рамках системы проводится с участием двух сторон, каждая из которых осущест-

вляет две проводки по каждой операции. Надлежащее отражение проводок и корреспондирующих им статей обеспечивает четкую сбалансированность системы.

По своей форме счета СНС сходны со счетами бухгалтерского учета — они имеют Т-образную форму. Существуют два метода балансировки счетов. Некоторые счета балансируются с помощью балансирующей статьи, т.е. балансовым методом. Балансирующая статья в графе «Использование» становится исходной статьей ресурсной части следующего счета, что позволяет увязать отдельные счета в единую систему, отражающую количественную и качественную сторону всех стадий экономического цикла воспроизводства за год.

Другие счета балансируются «по определению». Это означает, что ни одна из статей счета не определяется балансовым путем, а балансировка счета достигается благодаря тому, что между записями, относящимися к ресурсам и к использованию, должно существовать равновесие ввиду гармонизации определений этих элементов. Таким счетом, который балансируется «по определению», является счет товаров и услуг.

Наличие балансовой неувязки показывает, что при определении размеров отдельных статей допущены ошибки.

В счетах СНС различают две стороны: ресурсы и использование, причем в каждом счете сумма записей, относящихся к ресурсам, равна сумме записей, относящихся к использованию (табл. 9.1).

В СНС и, следовательно, в СРС существует следующая классификация счетов:

- счета для секторов экономики;
- счета для отраслей экономики;
- счета для отдельных экономических операций;
- счета для экономики в целом (консолидированные счета).

Счета для секторов экономики, в свою очередь, подразделяются на следующие три группы:

- текущие счета;
- счета накопления;
- балансы активов и пассивов.

Текущие счета включают:

- счет производства;
- счет образования доходов;
- счет первичного распределения доходов;
- счет перераспределения доходов в денежной форме;
- счет использования располагаемого дохода в денежной форме;

- счет перераспределения доходов в натуральной форме;
- счет использования скорректированного располагаемого дохода.

Для каждой отрасли рассчитывают только два счета: счет производства и счет образования дохода.

Счета накопления включают:

- счет операций с капиталом;
- финансовый счет;
- счет прочих изменений в активах и пассивах.

Система завершается построением балансовых таблиц, отражающих изменения активов и пассивов, и межотраслевого баланса.

На практике сегодня в регионах разработаны и используются не все вышеперечисленные счета, составляются они по схеме, аналогичной той, которая используется для секторальных счетов. Для регионов в принципе необходимо строить счета, входящие в настоящее время в СНС и рассчитываемые федеральной службой статистики для экономики в целом:

- счет товаров и услуг;
- счет производства;
- счет образования доходов;
- счет распределения первичных доходов;
- счет вторичного распределения доходов;
- счет используемого располагаемого дохода;
- счет операций с капиталом.

СИСТЕМА ОСНОВНЫХ СЧЕТОВ

Использование	Ресурсы
Счет производства	
2. Промежуточное потребление	1. Выпуск товаров и услуг
3. Валовая добавленная стоимость (ВВП, ВРП) (1 - 2)	
Счет образования доходов	
2. Оплата труда наемных работников	1. Валовая добавленная стоимость (ВВП, ВРП)
3. Другие налоги на производство	
4. Валовая прибыль или валовой смешанный доход (1 - 2 - 3)	
Счет первичного распределения доходов	
5. Доходы от собственности (выплаченные)	1. Прибыль или смешанный доход

Окончание табл. 9.1

Использование	Ресурсы
6. Сальдо первичных доходов (национальный доход) (1 + 2 + 3 + 4 - 5)	2. Оплата труда
	3. Чистые налоги на производство и импорт
	4. Доходы от собственности (полученные)
Счет вторичного распределения доходов	
3. Текущие трансферты (выплаченные)	1. Сальдо первичных доходов
4. Располагаемый доход (1 + 2 - 3)	2. Текущие трансферты (полученные)
Счет использования доходов	
2. Конечное потребление	1. Располагаемый доход
3. Сбережение (1 - 2)	
Счет операций с капиталом	
4. Валовое накопление основного капитала	1. Сбережение
5. Прирост запасов материальных оборотных средств	2. Капитальные трансферты (полученные)
6. Чистое приобретение ценностей	3. Капитальные трансферты (выплаченные) (-)
7. Чистое приобретение произведенных нефинансовых активов	
8. Чистое кредитование/чистое заимствование (1 + 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7)	

СРС находится на стадии формирования, поэтому пока в статистической практике не существует полной системы описанных выше таблиц региональных счетов. Кроме того, на региональном уровне в настоящее время в полном объеме система национальных счетов не может быть построена в силу существующих информационных и методологических проблем.

9.4.2. Содержание, структура и аналитические возможности текущих региональных счетов

Первыми в ряду секторальных счетов являются счета текущих операций, которые содержат данные по производству, образованию, распределению и использованию дохода.

О степени участия каждого сектора в процессе создания материальных благ и услуг дает представление счет производства, охватывающий показатели, приведенные в табл. 9.1.

Счет производства занимает особое место в системе национальных счетов, и методология его построения в значительной степени определяет методологию построения всех последующих счетов. В этом счете определяется валовая добавленная стоимость, составляющая основу исчисления валового внутреннего продукта и валового регионального продукта.

Счет производства составляется для секторов и отраслей, а также для регионов и экономики в целом. На уровне национальной экономики балансирующей статьей счета производства является валовой внутренний продукт, на уровне регионов — валовой региональный продукт. При исчислении ВВП сумма валовой добавленной стоимости отраслей (секторов) экономики уменьшается на величину косвенно измеряемых услуг финансового посредничества, которая относится к промежуточному потреблению условной единицы и не распределяется по отраслям и секторам экономики, и соответственно увеличивается на величину чистых налогов на продукты (налоги на продукты за вычетом субсидий на продукты).

В графе «Ресурсы» счета отражается валовой выпуск (производство) товаров и услуг в основных ценах, который может быть показан с выделением рыночного и нерыночного выпуска. В графе «Использование» отражается промежуточное потребление товаров и услуг и балансирующая статья — валовая добавленная стоимость, которая определяется как разница между валовым выпуском и промежуточным потреблением.

В свою очередь, валовая добавленная стоимость распадается на потребление основного капитала и чистую добавленную стоимость.

В счете производства для расчета ВВП и ВРП используется *производственный метод*. Этот метод в статистической практике нашей страны обеспечен исчерпывающей исходной информацией. При расчете ВРП как суммы ВДС по отраслям ее необходимо скорректировать на величину чистых налогов на продукты.

Ниже в качестве примера приводятся данные счета производства составленного в целом по региону и по отраслям Чувашской Республики (табл. 9.2 и 9.3).

Счет производства позволяет проанализировать объем и структуру валового выпуска, промежуточного потребления, валового регионального продукта. Так, например, величина объема ВРП

Таблица 9.2

СЧЕТ ПРОИЗВОДСТВА ПО ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
(в текущих ценах; млн руб., 1995 г. — млрд руб.)

	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Ресурсы					
Выпуск в основных ценах	13 806,7	34 093,6	47 336,0	63 603,0	75 902,8
Налоги на продукты	741,6	18 71,6	2 607,5	3 407,1	3 945,7
Субсидии на продукты (-)	285,6	396,9	508,0	855,2	425,4
Всего	14 262,7	35 568,3	49 435,5	66 154,9	79 423,1
Использование					
Промежуточное потребление	6 744,1	175 11,3	24 340,9	32 824,5	39 577,4
Валовой региональный продукт в рыночных ценах	7 518,6	18 057,0	25 094,6	33 330,4	39 845,7
Всего	14 262,7	35 568,3	49 435,5	66 154,9	79 423,1

СЧЕТ ПРОИЗВОДСТВА ПО ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПО ОТРАСЛЯМ В 2002 г. (в текущих ценах; млн руб.)

Отрасли	Ресурсы выпуск в основных ценах	Использование	
		промежуточное потребление	валовая добавленная стоимость
1	2	3	4
Производство товаров	52 139,1	30 535,2	21 603,9
в том числе в отраслях:			
Промышленность	34 385,0	22 359,1	12 025,9
Сельское хозяйство	10 704,5	4 627,7	6 076,8
Лесное хозяйство	135,6	31,2	104,4
Строительство	6 776,5	3 474,8	3 301,7
Прочие виды деятельности по производству товаров	137,5	42,4	95,1
Производство услуг	23 763,7	9 042,2	14 721,5
в том числе:			
Рыночные услуги в отраслях:	16 481,6	6 310,7	10 170,9
Транспорт	3 127,4	1 436,9	1 690,5
Связь	994,5	308,3	686,2
Торговля и коммерческая деятельность по реализации товаров и услуг	6 956,0	2 652,1	4 303,9
Заготовки	39,0	19,5	19,5
Информационно-вычислительное обслуживание	55,0	12,4	42,6
Операции с недвижимым имуществом	886,8	65,6	821,2
Геология и разведка недр, геодезическая и гидроме- теорологическая службы	31,7	14,9	16,8
Организации, обслуживающие сельское хозяйство	76,0	52,7	23,3
Дорожное хозяйство	162,0	93,5	68,5

Окончание табл. 9.3

1	2	3	4
Жилищное хозяйство	818,6	248,2	570,4
Коммунальное хозяйство	1 101,0	662,5	438,5
Непроизводственные виды бытового обслуживания населения	173,6	63,1	110,5
Страхование	117,6	24,9	92,7
Наука и научное обслуживание	201,4	74,2	127,2
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	860,4	241,6	618,8
Культура и искусство	121,4	65,5	55,9
Управление	24,7	4,9	19,8
Нерыночные услуги в отраслях:	7 282,1	2 731,5	4 550,6
Геология и разведка недр, геодезическая и гидроме- теорологическая службы	6,8	2,6	4,2
Жилищное хозяйство	564,8	185,3	379,5
Организации, обслуживающие сельское хозяйство	76,7	13,0	63,7
Наука и научное обслуживание	11,3	1,9	9,4
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	2 009,7	777,0	1 232,7
Народное образование	2 384,9	763,2	1 621,7
Культура и искусство	271,9	82,4	189,5
Управление	1 956,0	906,1	1 049,9
Всего в основных ценах без учета взаимоотноше- ний с банковской системой			36 325,4
Налоги на продукты			3 945,7
Субсидии на продукты			425,4
Чистые налоги на продукты			3 520,3
Валовой региональный продукт в рыночных ценах			39 845,7

в текущих ценах характеризует масштабы экономики региона, а индекс физического объема — динамику ее развития. По показателю доли ВРП регионов в ВВП России можно проанализировать место и роль каждого региона в экономике страны.

Для анализа роли отраслей в развитии экономики региона используются данные в текущих ценах об отраслевой структуре выпуска и валовой добавленной стоимости. Эти же данные, взятые в динамике в постоянных ценах, позволяют выявить тенденции в изменении отраслевой структуры производства в регионе, пропорций между производством товаров и услуг, в том числе рыночных и нерыночных.

Счет производства дает возможность проанализировать объем и структуру валового выпуска по нескольким направлениям. Во-первых, можно определить долю продуктов и материальных услуг и долю нематериальных услуг в общем объеме валового выпуска всей экономики. Во-вторых, при составлении счета производства отдельно по секторам и отраслям экономики представляется возможным определить долю валового выпуска отдельных секторов и отраслей в общем валовом выпуске продуктов и услуг. По этим же направлениям можно проанализировать объем и структуру промежуточного потребления и валовой добавленной стоимости. Доля валовой добавленной стоимости в валовом выпуске дает представление о степени результативности каждого хозяйствующего субъекта, отрасли, сектора.

Следующим направлением анализа является отнесение валовой добавленной стоимости к промежуточному потреблению, что характеризует сводный показатель экономической эффективности производства и позволяет определить, сколько получено конечного результата на единицу затрат.

Промежуточное потребление показывает стоимость продуктов и услуг, потребленных в процессе производства других продуктов и услуг, поэтому, сопоставляя данный показатель с валовым выпуском, получим важный показатель эффективности производства, а именно показатель материалоемкости. Доля промежуточного потребления в ВРП характеризует относительную величину затрат прошлого труда на производство продукции. При использовании в анализе этого показателя следует принимать во внимание объективные различия между отраслями, обусловленные технологическими причинами, и между регионами, где могут различаться условия, в которых работают предприятия, даже относящиеся к одной и той же отрасли.

Для углубления анализа целесообразно сопоставить показатель валового выпуска с другими показателями счета производства. Объем налогов в сопоставлении с валовым выпуском, а также с валовой добавленной стоимостью позволяет определить налоговое бремя, т.е. определить, сколько на каждую единицу результата уплачено налогов. Разложение обобщающего показателя налогов предоставляет информацию о видах, источниках поступления налогов и дает возможность сделать вывод о том, кто несет налоговое бремя.

Привлечение данных других счетов позволяет рассчитать и проанализировать процессы интенсификации и эффективности общественного производства. Соотношение валовой добавленной стоимости (а на уровне региона ВРП) и численности занятых в отраслях и секторах экономики региона позволяет оценить в них уровень производительности труда. Объем ВРП на одного занятого в текущих ценах можно сопоставить со средним уровнем для страны и с другими регионами, а также в различных отраслях. Тот же показатель в постоянных ценах используется для анализа динамики производительности труда с исключением влияния инфляции. Анализ целесообразно проводить в разрезе отраслей, выявляя конкретные факторы, влияющие на динамику производительности труда. Определение соотношения валовой добавленной стоимости и заработной платы характеризует производительность живого труда. Привлечение данных о среднегодовом объеме основных фондов дает возможность рассчитать дополнительно показатели фондоотдачи (ВРП на единицу основных фондов), фондоемкости и др.

Привлекая для дальнейшего анализа данные о численности населения, можно рассчитать один из показателей уровня жизни населения, применяемых при межрегиональных сравнениях. Этим показателем является валовой региональный продукт на душу населения. Он позволяет сравнить уровни развития регионов, как между собой, так и со средним для страны уровнем. Так, например, в Приволжском федеральном округе самый низкий уровень жизни в Республике Марий Эл и самый высокий в Самарской области, разрыв составляет более 3 раз.

В аналитических целях целесообразно использовать метод расчета ВВП (ВРП) не только производственным методом, но и по доходам экономических агентов (т.е. ВВП равен сумме первичных доходов, распределенных по производящим единицам-резидентам). Для этого надо детализировать операции счета производства

в счете образования доходов, что и делается в следующем счете группы счетов текущих операций, представленной счетами образования, распределения и использования доходов.

Счет образования доходов (см. табл. 9.1) отражает процессы первичного распределения доходов — выплату первичных доходов институциональными единицами-резидентами, непосредственно участвующим в производстве товаров и услуг (корпорациям, учреждениям и организациям, а также домашним хозяйствам, являющимся собственниками некорпорированных предприятий). В результате его построения можно увидеть распределение валовой добавленной стоимости на составляющие элементы.

В графе «Ресурсы» счета записывается валовая добавленная стоимость, которая переносится со счета производства.

В графе «Использование» отражаются следующие расходы производителей за счет добавленной стоимости:

— оплата труда, включающая выплаты как резидентам, так и нерезидентам, участвовавшим в производстве ВДС;

— прочие налоги на производство — налоги на отдельные факторы производства, исчисленные на чистой основе, т.е. за вычетом прочих субсидий на производство.

Прибыль является балансирующей статьей для корпораций, следовательно, рассчитывается только для первых двух секторов экономики. Балансирующим показателем счета образования доходов для сектора домашних хозяйств является смешанный доход, содержащий элементы вознаграждения за работу в качестве владельца частного предприятия или предпринимателя и не может быть отделен от его дохода. Смешанный доход определяется как добавленная стоимость минус выплачиваемая оплата труда наемных работников, минус выплачиваемые налоги на производство, плюс получаемые субсидии на производство.

Балансирующая статья может быть рассчитана на валовой и чистой основе путем вычитания величины потребления капитала. При этом показатель потребления основного капитала переносится со счета производства.

На основе данных счета образования доходов теоретически можно рассчитать величину ВРП распределительным методом как сумму первичных доходов, полученных от производственной деятельности. На практике существуют значительные информационные трудности, поэтому данный метод в региональном анализе используется не для определения номинальной величины ВРП, а для анализа его стоимостной структуры (табл. 9.4).

Таблица 9.4

ФОРМИРОВАНИЕ ВАЛОВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОДУКТА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ МЕТОДОМ ОБРАЗОВАНИЯ ДОХОДОВ
(в текущих ценах)

	2001 г.		2002 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%
Валовой региональный продукт	33 330,4	100,0	39 845,7	100,0
в том числе:				
Оплата труда наемных работников	12 735,1	38,2	18 175,8	45,6
Чистые налоги на производство	3 688,1	11,1	4 616,2	11,6
в том числе:				
Чистые налоги на продукты	2 551,9	7,7	3 520,3	8,8
налоги на продукты	3 407,1	10,2	3 945,7	9,9
субсидии на продукты	855,2	2,6	425,4	1,1
Другие чистые налоги на производство	1 136,2	3,4	1 095,9	2,8
другие налоги на производство	1 195,9	3,6	1 177,8	3,0
другие субсидии на производство	59,7	0,2	81,9	0,2
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	16 907,2	50,7	17 053,7	42,8

Надо отметить, что в счете образования доходов нашли отражение выплачиваемые доходы. Процессы получения первичных доходов участниками производства и получение и выплата доходов от собственности секторами как другая часть первичного распределения доходов, будут показаны в следующем счете — счете распределения первичных доходов (табл. 9.5). В этом счете сектора выступают в качестве получателей первичного дохода. Ресурсы счета первичного распределения доходов формируются следующим образом. Показатель «Прибыль, или смешанный доход» переносится со счета образования доходов и представляет собой первичный доход от производственной деятельности соответствующих секторов. Показатель «Оплата труда» отражает выплаты резидентам данной страны и состоит из валовой зарплаты наемных работников, занятых во всех секторах экономики, и отчислений работодателей на социальное страхование (фактических и условно исчисленных).

Согласно трактовке СНС отчисления работодателей на социальное страхование могут быть обязательными и добровольными. В настоящее время обязательные отчисления на социальное страхование, проводимые предприятиями (работодателями) в фонды

Таблица 9.5

СЧЕТ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПЕРВИЧНЫХ ДОХОДОВ

Использование	Ресурсы
Доходы от собственности (выплаченные)	Прибыль, или смешанный доход Оплата труда, в том числе: — заработная плата — фактические и условно исчисленные взносы нанимателей на социальное страхование
Сальдо первичных доходов	Чистые налоги на производство Доходы от собственности (полученные), в том числе: — проценты — дивиденды — рента — реинвестированные доходы от прямых зарубежных инвестиций — расчетный доход для держателей страховых полисов
Итого	Итого

социального страхования, учитываются ими как один из элементов затрат на производство. Однако в СНС они рассматриваются как выплачиваемые работниками из своих доходов по труду, поэтому они должны сначала включаться в оплату труда наемных работников как ее составная часть, затем отражаться в счете вторичного распределения доходов как трансферт от работников предпринимателям, а от предпринимателей — организациям социального страхования.

В отличие от обязательных отчислений на социальное страхование, добровольные отчисления работодателей в фонды социального страхования должны в соответствии с СНС включаться в заработную плату в качестве одного из элементов оплаты труда наемных работников, поэтому в данном случае они не являются «оплатой» страхования со стороны последних.

Доходы от собственности формируются от предоставления в пользование финансовых активов, земли и других нефинансовых произведенных активов (недра, лесные и рыбные угодья и др.).

В СНС в показатели счета размещения первичного дохода включается рента, т.е. арендная плата за пользование землей и платежи за право на поиски и добычу полезных ископаемых.

При наличии государственной собственности на землю до 1993 г. получателем ренты являлся только сектор общегосударственного управления, в то время как плательщиками ренты и прежде, и сейчас могут быть институциональные единицы всех секторов.

Сумма показателя «Сальдо первичных доходов», полученная в рассматриваемом счете при сложении по всем секторам экономики, характеризует важнейший макроэкономический показатель — национальный доход. Он может быть определен как на чистой основе, так и на валовой. Валовой национальный доход отличается от ВВП на сальдо первичных доходов, полученных резидентами данной страны из-за границы, и для развитых стран обычно превышает по своей величине последний. Межрегиональные потоки первичных доходов по сравнению с межстрановыми очень велики и разнообразны. К сожалению, на сегодня существуют сложные методологические проблемы по учету сальдо межрегиональных потоков доходов, что не позволяет составить счет первичного распределения на уровне региона и определить показатель валовой первичный региональный доход.

Счет перераспределения доходов в денежной форме показывает, как сальдо первичных доходов сектора преобразуется в располагаемый доход в результате получения и оплаты текущих трансфертов (за исключением социальных трансфертов в натуральной форме).

Все проводки в счете вторичного распределения дохода состоят из текущих трансфертов. Трансферт — это операция, при которой одна институциональная единица предоставляет товар, услугу или активы другой единице, не получая от нее каких-либо товаров, услуг или активов в качестве встречного потока. Текущие трансферты в денежной форме представляют собой перераспределительные платежи и поступления текущего характера между секторами внутри региона, а также включают выплаты в другие регионы и за границу и поступления из них. Текущие трансферты обычно сравнительно малы и осуществляются, как правило, часто и регулярно. Выделяются следующие виды текущих трансфертов:

- текущие налоги на доходы и собственность;
- взносы на социальное страхование и пособия;
- страховые премии и возмещения;
- выплаты из государственного и местного бюджетов на социальные нужды;
- прочие текущие трансферты.

В ресурсы счета переносится сальдо первичных доходов из счета первичного распределения дохода и записывается величина текущих трансфертов, полученных из других регионов и из-за границы. В графе «Использование» отражаются текущие трансферты, переданные в другие регионы и за границу. Очевидно, что сальдо

текущих трансфертов внутри региона равно нулю. Балансирующий показатель *валовой располагаемый доход* сегодня наиболее полно характеризует возможности секторов в формировании величины совокупного спроса.

Текущие трансферты существуют также и в натуральной форме, они прямо затрагивают уровень располагаемого дохода и должны влиять на потребление товаров или услуг. Социальные трансферты в натуральной форме — это текущие трансферты в натуральной форме, предоставляемые домашним хозяйствам органами государственного управления и некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства (НКООДХ). Они могут поступать населению непосредственно из бюджета через внебюджетные фонды, а также от профсоюзных, религиозных, благотворительных и тому подобных организаций, входящих в сектор НКООДХ. Пособия по социальной помощи в натуральной форме, как правило, направляются на защиту самых нуждающихся слоев населения: получающих минимальные пенсии, одиноких пенсионеров и пенсионеров преклонного возраста, безработных, бомжей и пр.

Корректировка сальдирующей статьи счета вторичного распределения дохода на величину социальных трансфертов в натуральной форме проводится в счете перераспределения дохода в натуральной форме. Скорректированный располагаемый доход выводится из располагаемого дохода институциональной единицы или сектора путем прибавления стоимости социальных трансфертов в натуре, получаемых данной единицей или сектором, и вычитания стоимости социальных трансфертов в натуре, передаваемых данной единицей или сектором.

Этот счет строится лишь для трех секторов — НКООДХ, органов государственного управления и домашних хозяйств, причем получение социальных трансфертов домашними хозяйствами записывается в счете под рубрикой «Ресурсы», а выплата их органами государственного управления и НКО — под рубрикой «Виды использования».

Полученный показатель скорректированного располагаемого дохода может иметь иную динамику по сравнению с располагаемым доходом, особенно для различных групп домашних хозяйств, так как охватывает все поступления в этот сектор. Его анализ позволяет получить более объективную картину изменений в уровне жизни, поскольку полнее отражает возможности домашних хозяйств в сфере потребления и сбережения.

Следующий счет использования доходов показывает, как распределяется доход, образовавшийся в процессе распределения и перераспределения, между конечным потреблением и накоплением (сбережениями). Расходы на конечное потребление состоят из расходов на конечное потребление домашних хозяйств, органов государственного управления и НКООДХ. В основе расчетов этих расходов особую роль играет концепция резидента. На территории региона экономические операции по покупке товаров и услуг осуществляют как резиденты, так и нерезиденты. По методологии СНС расходы последних должны быть исключены из конечного потребления на данной территории, но получение достоверной и полной информации по затратам на покупки потребительских товаров и услуг домашними хозяйствами-нерезидентами сегодня на уровне регионов невозможно. На практике исходят из предпосылки, что все покупки на территории региона осуществляются только резидентами.

Каждый регион является потребителем как индивидуальных, так и коллективных нерыночных услуг. При этом большая часть последних оказывается федеральными учреждениями в нескольких общегосударственных центрах. Так, львиная их доля сосредоточена в Москве. Потребителями этих коллективных услуг являются в равной мере все регионы. Согласно теории СНС их надо регистрировать для регионов-потребителей как импорт, а для Москвы, например, как экспорт услуг. В силу отсутствия для этого необходимой информационной базы в СРС принято учитывать коллективные услуги в части общегосударственного управления, потребленные на той территории, на которой они произведены. Таким образом, вторая предпосылка в региональных расчетах расходов на конечное потребление связана с учетом потребления коллективных услуг — местом производства и потребления коллективных услуг считается территория того региона, в казначействе которого было зарегистрировано финансирование этих услуг. Такой вид коллективных услуг, как услуги обороны, временно вообще исключен из расчетов региональных макроэкономических показателей, так как их невозможно распределить по регионам ни по производству, ни по потреблению.

Третья предпосылка исключает стоимость услуг финансового посредничества из конечного потребления услуг секторов региона, поскольку филиалы банков обслуживают как резидентов, так и нерезидентов на территории регионов, при этом оказывают далеко не весь перечень финансовых услуг. Стоимость банковских услуг определяется в силу этого только на федеральном уровне.

Показатель сбережения счета использования располагаемого дохода представляет собой балансирующую статью (сальдо всех ресурсов и величины расходов на конечное потребление).

Часть конечного потребления домашних хозяйств в виде социальных трансфертов в натуре, оказываемых бесплатно или по льготным ценам, переносится из счета перераспределения доходов в натуре и в целом с первой формирует уточненный показатель «Фактическое конечное потребление».

Результат корректировки потребления домашних хозяйств на основе независимости от источников финансирования отражается в счете использования скорректированного располагаемого дохода (табл. 9.6).

Таблица 9.6

**СЧЕТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СКОРРЕКТИРОВАННОГО
РАСПОЛАГАЕМОГО ДОХОДА**

Использование	Ресурсы
Фактическое конечное потребление Сбережение	Скорректированный располагаемый доход
Итого	Итого

Этот счет показывает реальную величину конечного потребления домашних хозяйств, формирующегося как за счет индивидуального бюджета домашних хозяйств, так и за счет потребления товаров и услуг, предоставляемых бесплатно или на льготных условиях органами государственного управления и некоммерческими организациями (социальные трансферты в натуре). Фактическое конечное потребление домашних хозяйств измеряет стоимость потребительских товаров и услуг, приобретаемых ими путем покупки или за счет трансфертов в натуральной форме. Следовательно, его величина полнее отражает объемы потребления, и использование этого показателя предпочтительнее для оценки уровня жизни (табл. 9.7).

Очевидно, что балансирующая статья «Сбережения» в счетах использования будет совпадать по величине, поскольку социальные трансферты в натуральной форме содержатся в показателях обоих разделов второго счета.

На региональном уровне счета использования доходов полностью не разрабатываются, рассчитываются лишь отдельные блоки (см. табл. 9.6).

Таблица 9.7

**КОНЕЧНОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
(в текущих ценах; млн руб., 1995 г. — млрд руб.)**

	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Расходы на конечное потребление — всего	5560,5	14 359,5	19 324,0	25 707,8	33 540,3	40 922,8
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	5 418,9	13 438,1	18 301,0	24 385,9	31 596,7	37 828,2
в том числе:						
домашних хозяйств	4 529,5	11 886,4	16 022,4	20 987,2	25 963,4	31 207,0
из них:						
расходы на покупку товаров	3 598,3	6 994,7	9 425,4	12 692,0	15 067,7	18 851,1
расходы на покупку услуг	508,0	1 929,9	2 881,4	3 940,0	5 605,9	7 171,1
потребление товаров и услуг в натуральной форме	423,2	2 961,8	3 715,6	4 355,2	5 289,8	5 184,8
социальные трансферты, предоставляемые государственными учреждениями и некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства	889,4	1 551,7	2 278,6	3 398,7	5 633,3	6 621,2
из них:						
услуги образования	467,6	756,7	1 064,4	1 430,4	2 384,9	2 797,6
услуги культуры и искусства	-	84,9	114,3	161,8	271,9	283,8
услуги здравоохранения, физической культуры и социального обеспечения	375,3	682,1	1 043,0	1 553,9	2 501,5	2 726,3
услуги жилищного хозяйства	37,0	28,0	57,0	66,3	106,7	141,2
Расходы на конечное потребление государственных учреждений, оказывающих коллективные услуги	141,6	921,4	1 022,9	1 321,9	1 943,6	3 094,6

Это связано с тем, что существующие сложности учета межрегионального сальдо первичных и вторичных доходов не позволяют рассчитать показатель располагаемого дохода, а определение показателя расходов на конечное потребление связано с целым рядом допущений. Тем не менее существующая информация по отдельным показателям счетов доходов позволяет рассчитать систему показателей, характеризующих уровень жизни населения, проанализировать их и принять управленческие решения в области социальной политики в регионе.

Так, счет образования доходов дополняет информацию счета производства: он дает возможность проанализировать уровень оплаты труда по отраслям и секторам экономики. Данные этого счета позволяют увязать доходы с достигнутыми результатами деятельности по секторам и отраслям, рассчитать показатели доходов и выработки продукции и услуг на одного занятого.

Анализ образования доходов на основе данных о структуре ВРП по видам доходов в текущих ценах позволяет проследить, как доходы, образовавшиеся в результате производственной деятельности в регионе в целом и в отдельных отраслях, распределяются между наемными работниками (оплата труда), корпорациями (прибыль) и некorporативными предприятиями домашних хозяйств (смешанный доход). Эти данные могут быть сопоставлены между отраслями как внутри одного региона, так и в разных регионах.

Анализ показателей счета образования доходов в динамике (в постоянных ценах) позволяет выявить тенденции изменения объемов создаваемых доходов и их использования, доли участия отдельных отраслей и секторов в этих процессах, структуры использования доходов на разные нужды, изменения соотношений между оплатой труда, его результатами и долей взимаемых с доходов налогов.

Счет распределения доходов может послужить источником информации о налогах и налоговом бремени секторов и отраслей экономики; позволит сопоставить объемы выплаченных налогов отдельными институциональными единицами, увязать все показатели доходов и сальдо первичных доходов, найти долю доходов в располагаемом доходе. Органы государственного управления получают в этом случае возможность анализировать свою налоговую политику, определять, насколько оптимально налоговые платежи распределены между секторами, как они увязаны с их доходами и вкладом в экономику. Определение налогового бремени на основные группы производителей является важным направлением экономического анализа на основе данных СНС.

Сравнение структуры располагаемого дохода со структурой первичных доходов позволит проанализировать влияние перераспределительного процесса на формирование конечных доходов.

Анализ счета распределения доходов, охватывающего первичное распределение, и счета перераспределения доходов дает информацию для органов и лиц, занимающихся так называемой фискальной политикой, т.е. проверкой правильности уплаты налогов с доходов, что весьма актуально, так как, по данным отдельных специалистов, в настоящее время более половины всех доходов в России укрывается от налогов. Эти счета позволяют оценить степень охвата секторов налоговым обложением или провести анализ по определенному типу налога, например, налога на добавленную стоимость.

Анализ указанных счетов выявляет также чистый перераспределительный эффект трансфертов и доходов от собственности и их влияние на экономику региона в целом. Это важное и новое для отечественной практики направление анализа. Наиболее общими показателями уровня жизни, разрабатываемыми в рамках СНС, являются показатели фактического конечного потребления населения и скорректированного располагаемого дохода, которые включают в себя социальные трансферты в натуральной форме. Динамика фактического потребления населения в России и многих других в СНГ была в последние годы ниже динамики расходов населения на конечное потребление. Это объясняется тем, что в условиях общей коммерциализации экономики доля бесплатных услуг имеет тенденцию к снижению.

Использование счетов, отражающих образование, распределение доходов (первичное и вторичное), позволит сделать вывод о том, в каком объеме имеет место потребление в домашнем хозяйстве продукции и услуг собственного производства и насколько велик объем получаемой прибыли домашними хозяйствами от подобной продукции. Это обеспечит измерение разницы между расходами на потребление и фактическим потреблением; последнее в данном случае отразит общий объем потребления населения. В контексте этого анализа устанавливается также структура потребительских расходов домашних хозяйств (например, доля расходов на покупку продовольственных товаров).

Полученная информация в ходе анализа счетов использования доходов формирует систему показателей, характеризующих структуру расходов на конечное потребление, долю фактического конечного потребления домашних хозяйств в ВРП, структуру фак-

тического конечного потребления домашних хозяйств. фактическое конечное потребление домашних хозяйств в расчете на душу населения и др. (табл. 9.8).

При этом можно оценить степени участия различных секторов в финансировании расходов на конечное потребление, источники, за счет которых осуществляется конечное потребление домашних хозяйств, степень участия государства и некоммерческих организаций в финансировании потребления домашних хозяйств по конкретным регионам страны. Полученная информация используется в региональном и национальном управлении социально-экономическими процессами.

9.4.3. Счет операций с капиталом и проблемы разработки счетов накопления

Счета накопления, состоящие из четырех счетов (счета операций с капиталом, финансового счета, счета других изменений в величине активов и пассивах, счета переоценки стоимости), описывают использование сбережений для нефинансовых и финансовых инвестиций, а также изменения в стоимости активов и обязательств, вызываемых колебаниями цен и причинами, связанными с экономическими катастрофами.

Аналитическая значимость построения этой группы счетов, прежде всего счета операций с капиталом и финансового счета, определяется тем, что их показатели характеризуют особенности участия секторов в факторах экономического роста и в формировании динамики структуры национального богатства.

Для понимания роли и места в экономическом анализе этих счетов необходимо выяснить содержание понятия *экономических активов*, рассматриваемых в них. Классификация объектов в качестве экономических активов связана с наличием следующих признаков:

- 1) в отношении этих объектов институциональные единицы осуществляют права собственности;
- 2) собственники этих объектов получают экономическую выгоду от владения или пользования ими в течение определенного времени.

Все экономические активы делятся на финансовые и нефинансовые. Первые включают денежные средства и финансовые требования и обязательства в различной форме. Более подробно они отражаются в финансовом счете. Нефинансовые активы в

Таблица 9.8
ВРП, КОНЕЧНОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ И ВАЛОВОЕ НАКОПЛЕНИЕ
ЗА 2002 г. ПО РЕСПУБЛИКАМ И ОБЛАСТЯМ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

	ВРП — всего, млн руб.	Фактическое конечное потребление домашних хозяйств, млн руб.	Фактическое конечное потребление домашних хозяйств на душу населения, руб.	Валовое накопление основного капитала, млн руб.
Республика Марий Эл	1 8887,6	16 162,4	21 610,4	3 034,1
Республика Мордовия	24 332,4	18 759,6	20 719,7	7 411,5
Республика Татарстан	261 843,9	137 867,3	36 607,8	66 762,3
Удмуртская Республика	83 139,7	44 929,5	27 720,6	11 638,2
Чувашская Республика	39 845,7	31 596,7	23 565,6	6 633,9
Республика Башкортостан	214 822,2	143 607,4	35 088,7	51 586,6
Кировская область	53 738,3	42 022,4	27 110,4	5 580,8
Нижегородская область	19 6901,4	111 871,3	31 300,1	29 046,2
Оренбургская область	102 994,9	50 739,6	23 095,4	18 759,2
Пензенская область	44 860,3	34 701,2	23 185,2	7 182,7
Пермская область	194 355,1	110 572,5	37 833,6	41 964,0
Самарская область	238 056,4	186 144,2	57 220,6	42 196,4
Саратовская область	104 666,2	76 239,1	28 572,1	18 149,2
Ульяновская область	48 735,7	36 853,7	25 647,2	6 667,3

зависимости от их происхождения подразделяются на произведенные и непроизведенные.

Произведенные нефинансовые активы возникают в результате процесса производства. Различают три их вида: основной капитал, запасы материальных оборотных средств, ценности.

Непроизведенные нефинансовые активы состоят из активов, необходимых для производства, но сами не являются его результатом и делятся на материальные и нематериальные. Непроизведенные материальные активы включают природные ресурсы, такие, как земля, недра, некультивируемые (естественные) биологические ресурсы, водные ресурсы под землей, причем домашние хозяйства осуществляют операции только с землей.

Непроизведенные нематериальные активы (авторские права, патенты, лицензии, торговые знаки, права на аренду и др.) представляют собой юридические формы, которые составляют в связи с процессом производства и периодически переходят от одних институциональных единиц к другим.

В счете операций с капиталом (см. табл. 9.1) отражаются операции секторов с нефинансовыми активами, представляющими собой валовое накопление основных фондов, изменение запасов материальных оборотных средств и чистое приобретение ценностей, земли и других непроизведенных материальных и нематериальных активов. Их изменения записываются на левой стороне счета как изменения в активах. Источники финансирования этих операций отражаются на правой стороне счета как изменения в пассивах.

Основным источником финансирования капитальных затрат являются сбережения, которые переносятся из счета использования доходов. Другим источником финансирования являются полученные капитальные трансферты за вычетом переданных капитальных трансфертов. Потоки капитальных трансфертов состоят из налогов на капитал, инвестиционных субсидий и прочих капитальных трансфертов.

Счет операций с капиталом отражает использование сбережений для капиталовложений и сложившуюся в результате величину чистых займов (ссуд) сектора, т.е. в нем показаны капитальные затраты сектора и источники их финансирования.

Балансирующая статья счета операций с капиталом — это чистое кредитование (кредиты +) или чистое заимствование (долги —). Она показывает соответственно превышение (+) или недостаток (—) источников финансирования по сравнению с расходами на

чистое приобретение нефинансовых активов и отражает объем финансовых ресурсов, передаваемых одним сектором экономики другим секторам для финансирования капитальных затрат.

Известно, что в экономическом кругообороте потока продуктов и услуг сектор домашних хозяйств предоставляет свои сбережения остальным секторам экономики и в этой роли становится чистым кредитором. При этом он также пользуется своими сбережениями, капитальными трансфертами и кредитами, получаемыми на официальных и неформальных финансовых рынках в целях увеличения собственного капитала и богатства.

Таким образом, если текущие счета заканчиваются формированием показателя сбережений, то анализ этих сбережений с точки зрения их использования в качестве кредитных ресурсов в счетах накопления дает возможность оценить инвестиционную активность секторов.

Сальдирующая статья счета операций с капиталом на уровне экономики региона в целом показывает величину ресурсов, которую регион предоставляет в распоряжение других регионов и за границу или заимствует у них. В региональной статистической практике пока счет операций с капиталом полностью не составляется, так как показатели «сбережения» и «капитальные трансферты» не могут быть определены в силу открытости региональной экономики. В регионах определяются показатели блока использования (табл. 9.9).

Таблица 9.9

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВАЛОВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОДУКТА
ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ. ВАЛОВОЕ НАКОПЛЕНИЕ**
(в текущих ценах; млн руб., 1995 г. — млрд руб.)

Показатели	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Валовое накопление — всего	2 543,9	3 258,5	6 642,2	9 204,0	9 891,0	13 314,8
в том числе:						
Валовое накопление основного капитала	1 634,7	3 145,8	4 805,7	6 614,1	8 566,5	10 814,7
Изменение запасов материальных оборотных средств	893,5	95,8	814,5	2 570,1	1 299,9	2 427,8
Чистое приобретение ценностей	15,7	16,9	22,0	19,8	24,6	72,3

Анализ счета капитальных затрат позволит определить, какие сектора экономики произвели инвестиции на приобретение основных и оборотных фондов и в каких размерах; какие сектора и институциональные единицы осуществляли сбережения для последующего финансирования своей деятельности или деятельности других фирм. По стране в целом и по секторам экономики нет равенства сбережений и инвестиций из-за перераспределительных процессов. Так, если правительство имеет дефицит по текущим счетам, т.е. отрицательные доходы (убытки), то оно все же может осуществлять инвестиции, занимая средства у предприятий, домашних хозяйств, за границей, и счета отражают эти процессы и их результаты. Аналогично и в регионах.

В данном счете важным направлением является анализ взаимодействия и взаимосвязей секторов и отраслей экономики. Таким образом, этот счет предоставляет важную информацию для осуществления политики капиталовложений и ее оценки.

Макроэкономические расчеты на региональном уровне отражают потоки доходов, поэтому они должны включать и потоки финансовых средств, т.е. система региональных счетов должна включать и финансовый счет.

Финансовый счет (табл. 9.10) завершает комплект счетов операций в СНС, но пока не составляется в системе региональных счетов. Тем не менее он появится в будущем с развитием информационной базы на региональном уровне. В этом счете регистрируются операции по привлечению финансовых ресурсов секторами — чистыми заемщиками за счет принятия на себя обязательств или уменьшения величины финансовых активов и по распределению избыточных средств секторов-кредиторов за счет приобретения финансовых активов или уменьшения своих обязательств.

Следует отметить, что в финансовом счете регистрируются изменения финансовых активов и финансовых обязательств за период. Некоторые операции с финансовыми инструментами затрагивают различные статьи ресурсов и использования. Например, полученные займы, отражаемые на правой стороне счета, могут потребовать корреспондирующих записей на левой стороне счета по статье «Депозиты» (прирост).

Финансовый счет играет большую роль в учете финансовой деятельности нефинансовых секторов. С точки зрения исследования финансового положения сектора домашних хозяйств важно также не упустить проблемы учета результатов функционирования неформальных финансовых рынков.

Таблица 9.10

ФИНАНСОВЫЙ СЧЕТ

Изменения в активах	Изменения в обязательствах и чистой стоимости капитала
Монетарное золото и специальные права заимствования (СПЗ)	Чистое кредитование/чистое заимствование
Депозиты и наличные деньги	Депозиты и наличные деньги
Ценные бумаги (кроме акций)	Ценные бумаги (кроме акций)
Акции	Акции
Займы и кредиты	Займы и кредиты
Страховые технические резервы	Страховые технические резервы
Другие счета дебиторов	Другие счета кредиторов
Итого изменения в активах	Итого изменения в обязательствах и чистой стоимости капитала

Под неформальным (неорганизованным) финансовым рынком понимается совокупность официально не зарегистрированных хозяйственных субъектов, занимающихся финансовым посредничеством и оказанием вспомогательных финансовых услуг домашним хозяйствам, малым предприятиям и другим хозяйственным единицам, функционирующим на неформальных рынках.

Инструменты, возникающие в результате функционирования этого рынка, приводят к передаче денег или иных экономических ресурсов от одной институциональной единицы к другой или к созданию отношений собственности между ними, и поэтому их можно классифицировать как финансовые активы. Они могут иметь различные формы: ссуды, депозиты, участие в капитале, коммерческий кредит, торговые авансы, бартерные операции. Последние три осуществляются в натуральной форме, поэтому должны оцениваться по рыночным ценам на момент перехода из рук в руки.

Существуют объективные причины, ведущие к сосуществованию официального и неорганизованного финансовых рынков. Широкое распространение неформальных финансовых рынков в нашей стране связано с целым рядом причин, к которым, на наш взгляд, относятся: подорванное доверие населения к банковской системе, ошибочность финансовой политики и как следствие — перекосы в работе финансовых рынков внутри страны, не соответствие услуг организованного рынка потребностям и запросам некоторых хозяйственных единиц, ограниченность доступа к организованным финансовым рынкам населения с низким уровнем доходов.

Экономическая статистика в РФ практически не содержит данных о результатах деятельности таких рынков. Определение масштаба операций на неформальных финансовых рынках и их влияния на хозяйственную деятельность сегодня является трудноразрешимой проблемой, так как, во-первых, отсутствуют точные определения этих рынков и, во-вторых, сложны методы количественной оценки недокументированных мелкомасштабных операций на них. Так, например, трудно разграничить и определить количественно ссуды, предоставляемые родственниками и друзьями друг другу в пределах сектора домашних хозяйств, и ссуды, предоставляемые профессиональными займодавцами хорошо знакомым клиентам. Если знание о первых ссудах не дает дополнительной информации об экономической деятельности сектора домашних хозяйств, то оценки вторых были бы необходимы для характеристики его финансовых активов.

Как и показатели группы текущих счетов, данные счетов накопления позволяют исчислить показатели развития секторов (изменения в собственном капитале, доли имущества в национальном богатстве, долю участия в капитале), оценить степень их участия в воспроизводственном процессе через показатели накопления и определить воздействие их экономического потенциала на экономическое развитие страны.

Процесс принятия долговых обязательств прямо воздействует на экономическую деятельность сектора. Информацию об этом в нефинансовых секторах получают при оценке показателя отношения размера долга сектора к размеру ВВП. Данный подход малоприменим для сектора домашних хозяйств. Аналитическую значимость для оценки поведения сектора домашних хозяйств может иметь рассмотрение отношения расходов на обслуживание задолженности к величине располагаемого дохода. Статистические оценки расходов на эти цели могут быть рассчитаны по двум направлениям — на основе оценок величины непогашенной задолженности по ипотечным ссудам и по видам потребительского кредита.

Готовность домашних хозяйств к увеличению размера такого рода задолженностей для финансирования приобретения недвижимого имущества и текущего потребления связана с величиной располагаемого дохода, с ожидаемым будущим доходом, динамикой процентных ставок и ожиданиями относительно изменения рыночной стоимости активов, приобретаемых за счет заемных средств. Именно поэтому готовность влияет на общий уровень экономической активности в стране и коррелируется с фазами экономического цикла.

9.4.4. Основные методы расчета региональных показателей СРС и методологические проблемы их разработки

Внедрение СНС на региональном уровне находится в постоянном развитии, разрабатываются дополнительные методики, направленные на расширение круга макроэкономических показателей, рассчитываемых для региона.

При расчетах региональных показателей используются три возможных метода:

- метод «снизу вверх»;
- метод «сверху вниз»;
- смешанный метод.

Метод «снизу вверх» предусматривает использование в качестве исходной информации данных единиц-резидентов, суммируя которые, получают данные для региона. Сумма величин региональных показателей должна быть равна величине каждого аналогичного показателя на национальном уровне. Преимущество этого метода — прямое использование источников информации на региональном уровне. Недостаток метода — необходимость дополнительных расчетов для согласования региональных и национальных данных, поскольку в силу открытости регионов они не совпадают. Точность расчета основных показателей СРС зависит от ряда обстоятельств, в том числе от повышения качества исходной информации и достоверности расчетных показателей. Наличие большого числа новых показателей в формах статистической отчетности вызывает определенные трудности, предприятия допускают неточности и ошибки; невнимательность и недостаточная ответственность ряда работников при составлении отчетности приводит к искажению истинного положения дел, которое, к сожалению, не всегда удается выявить. В целях повышения качества расчетов необходимо уделять большое внимание анализу исходной информации путем сопоставления статистических данных, приведенных в различных формах отчетности. Кроме того, дополнительно проверяется сопоставимость круга организаций в расчетах показателей счетов производства и образования доходов по отраслям.

Метод «сверху вниз» предусматривает использование в качестве исходной информации величины показателя на национальном уровне и ее последующее распределение по регионам на основе каких-либо косвенных показателей; при этом не выделяются данные для отдельных единиц. Преимуществом данного метода является

то, что он изначально обеспечивает согласование региональных и национальных данных и удешевляет затраты на создание СНС. Именно поэтому внедрение СНС началось с федерального уровня статистики. Недостаток его состоит в том, что привязка к регионам производится на основе не прямых, а косвенных данных и, следовательно, не может давать точные результаты. В силу этого возникла необходимость внедрения СНС на региональном уровне.

Достоинства и недостатки в использовании этих двух методов привели к их совместному использованию — смешанному методу, при котором используется информация, имеющаяся в регионах, а информация, доступная только на уровне страны в целом, распределяется между регионами в централизованном порядке по методу «сверху вниз». Так, отдельные компоненты ВВП на федеральном уровне по объективным причинам невозможно распространить на территории. Они рассчитываются централизованно и включаются только в ВВП России в целом. Сумма ВРП всех субъектов Российской Федерации не равнозначна ВВП, поскольку не включает добавленную стоимость по нерыночным коллективным услугам, оказываемым государственными учреждениями обществу в целом. Кроме того, сумма территорий регионов не совпадает с экономической территорией страны на экстрарегиональные территории, следовательно, созданная на них валовая добавленная стоимость учитывается только в ВВП.

Существуют трудности, связанные с концептуальной неопределенностью расчета некоторых показателей на региональном уровне. Например, распределение процентов по внешнему государственному долгу между регионами, отражение производства и потребления коллективных услуг (обороны, федерального правительства), распределение добавленной стоимости, создаваемой центральными финансовыми и внешнеторговыми посредниками. При расчетах региональных показателей по ним принимаются определенные допущения, которые мы рассмотрели в соответствующих счетах.

Методологические трудности в разработке важнейших показателей регионального счетоводства определяются тем, что региональная экономика является экономикой открытого типа. Эта особенность региональной экономики порождает ряд трудностей в учете экономических операций:

1. Учет нерезидентской деятельности. В принципе в СРС определено, что валовая добавленная стоимость региона должна отражаться деятельностью только резидентов. Например, в счетах г. Москвы доходы жителей Мос-

ковской области и других регионов (нерезидентов), получаемые в г. Москве, должны отделяться от доходов жителей г. Москвы (резидентов) точно так же, как и покупки (расходы) немосквичей должны исключаться из величины расходов на конечное потребление Москвы. На практике доходы и потребление учитываются по территории в целом без разделения резидентов и нерезидентов;

2. Учет видов деятельности, присущих только национальной экономике в целом, — оборона, центральное управление, денежная эмиссия и т.п. Особенности методологии их учета отмечены при рассмотрении отдельных счетов;

3. Учет результатов деятельности ненаблюдаемой экономики (теневой). Он проводится на уровне федеральной статистики, но результаты не распределяются на региональные показатели. Соответственно досчеты надо проводить и в регионах, особенно в тех, где доля теневой экономики в создании ВРП высока. Это позволило бы более объективно проводить межрегиональные сравнения и анализ экономики региона.

4. Учет вывоза и ввоза товаров и услуг. Статистика межрегионального обмена по своей полноте значительно уступает статистике внешней торговли, несмотря на то что степень открытости экономики региона гораздо выше, чем открытость национальной экономики. Межрегиональные социально-экономические отношения представляют собой один из наименее изученных аспектов теории региональной экономики, поэтому, в частности, в настоящее время не существует достаточно полной системы показателей, на основе которой можно получить всестороннюю комплексную информацию о состоянии и динамике межрегиональных хозяйственных взаимодействий и связей. Вследствие этого сильно затрудняются расчет показателей использования продукции и построение счета товаров и услуг, который включает показатели экспорта и импорта продукции.

Для характеристики межрегиональных связей сегодня применяются показатели потоков продукции и ресурсов как в натуральном, так и в стоимостном измерении. Наиболее характерными являются натуральные показатели, отражающие движение конкретных видов продукции между регионами: сырьевых ресурсов, продовольствия, машин и оборудования, а также трудовых ресурсов.

В этой системе в особую группу следует выделить показатели, характеризующие межрегиональную торговлю. Целесообразно использовать показатели регионального экспорта и импорта. Многие регионы, особенно относящиеся к пограничным, непосредствен-

но торгуют с другими государствами, и поэтому в этих случаях региональный импорт и экспорт отражает соответственно ввоз в регион и вывоз товаров и услуг из данного региона за границу, что и отражается в показателях внешнеэкономической деятельности региона в статистической практике. Результаты собственно межрегиональной торговли не найти ни в одном статистическом сборнике, они не включаются в вышеуказанные показатели. Осуществлять более точный учет торговых отношений региона можно при использовании показателей межрегионального ввоза и межрегионального вывоза. Получить общее представление о торговых отношениях региона вне зависимости от того, с каким субъектом хозяйствования осуществляются торговые операции — со страной или с другим регионом, можно, используя показатели совокупного ввоза в данный регион и совокупного вывоза из региона.

Таким образом, применительно к конкретному региону под *региональным экспортом* понимаются товары или услуги, произведенные в данном регионе и проданные покупателям в других странах. Под *региональным импортом* понимаются приобретенные в других странах и ввезенные в данный регион товары и услуги. Под *межрегиональным вывозом* понимаются товары и услуги, произведенные в данном регионе и проданные покупателям других регионов страны. В региональной статистике эти потоки учитываются по резидентам, но учесть покупки товаров и их вывоз нерезидентами за пределы региона пока невозможно, еще сложнее с учетом данных по ввозу. Под *межрегиональным ввозом* понимаются приобретенные в других регионах страны и ввезенные в данный регион товары и услуги. Тогда *совокупный вывоз (экспорт) из региона* равен сумме данных регионального экспорта и межрегионального вывоза, а *совокупный ввоз (импорт) в регион* равен сумме величин регионального импорта и межрегионального ввоза.

В СНС при встречных потоках рассчитываются чистые показатели потоков, очевидно, они могут использоваться не только на национальном, но и на региональном уровне — в этом случае под *чистым экспортом региона* надо понимать разницу между совокупным экспортом и совокупным импортом региона за год.

Таким образом, группа статистических показателей, характеризующих межрегиональную торговлю, включает значительно больше показателей, чем аналогичная группа показателей, характеризующих международную торговлю. Удельный вес специфичных показателей в общей группе показателей, характеризующих межре-

гиональную торговлю, напрямую будет зависеть от той доли, какую во внешней торговле данного региона занимает межрегиональная торговля, а какую — торговля с другими государствами.

Современная статистика практически не имеет данных для измерения объемов ввоза и вывоза товаров и услуг по регионам. Прямой учет на межрегиональной торговле ведется по очень узкому перечню товаров и услуг. Данные статистики внешней торговли, построенные на таможенной статистике, доходят до регионов с большим временным запозданием из Центра и имеют свою специфику отражения потоков, не соответствующую требованиям СНС. Потоки услуг вообще не распределяются по регионам.

Развитие работ по построению СРС предполагает постепенное преодоление отмеченных трудностей и недостатков региональной статистики. В отношении расчета главных региональных индикаторов Федеральная служба статистики России решает данную задачу с 1994 г. достаточно успешно. Так, по расчетам за 2002 г., сумма ВРП по всем регионам составила 87,4% ВВП России, а сумма расходов на фактическое конечное потребление домашних хозяйств по регионам — 94,9% фактического конечного потребления домашних хозяйств страны. Существующая в настоящее время методология расчета показателей СНС на региональном уровне постоянно обновляется и расширяется. Однако в силу ряда особенностей, присущих региональной экономике, ограниченности информационных ресурсов и трудности решения некоторых методологических проблем вся система показателей СНС для регионов в настоящее время не может быть построена.

В международной практике ВРП рассчитывается во многих странах мира, в том числе в США, Великобритании, ФРГ, Франции, Канаде, Австралии, Финляндии, Чехии и др. В странах ЕС Евростат рекомендует рассчитывать ВРП (*GDPR*) на базе концепций ЕСС-95, по которой ВРП в рыночных ценах равен сумме добавленной стоимости, произведенной в регионе в основных ценах, и величины чистых налогов на продукты и импорт, распределенной по регионам. При этом при определении размеров ВРП распределяют величину ВВП пропорционально ВДС, произведенной единицами-резидентами региональной экономики. В некоторых странах имеется опыт расчета показателей ВРП для субрегионального уровня, например Великобритания, Финляндия, Канада (для провинций), Чехия (по семи областям и Праге), США (графства и статистические ареалы).

9.5. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ В МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОМ АНАЛИЗЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В мировой практике СНС рассматривается как балансовый метод комплексного анализа экономики. Разработка СНС и СРС как его органической составной части связана с огромными затратами труда и средств, и без анализа полученной информации эффективность этих затрат будет крайне низка. Анализ данных, полученных в результате построения национальных счетов, составляет заключительный этап статистической работы по сбору, обработке и систематизации статистической информации. Аналитическая ценность статистических агрегатов, содержащихся в СНС, очень высока, поскольку они представлены в рамках широкой строго организованной системы.

Система содержит огромный объем взаимосвязанной информации, что обеспечивает возможность проведения комплексного анализа различных аспектов экономических процессов с той или иной степенью глубины. Это вызывает необходимость разработки основных направлений анализа системы счетов и каждого счета в отдельности исходя из их назначения. Систематизация анализа определяется тем, кто будет потребителем данных СНС, в каких целях она им необходима.

Основными пользователями информации СНС являются:

- органы государственного управления на всех уровнях — для формирования экономической политики и государственного регулирования национальной экономики и экономик административно-территориальных образований;
- предприниматели, руководители производства — для получения информации о фазе экономического цикла и характеристике экономической конъюнктуры;
- научные организации — для проведения экономических исследований и прогнозов;
- высшие учебные заведения — для формирования экономического мышления у студентов;
- международные организации — для получения сравнимых макроэкономических параметров национальных экономик в целях решения своих уставных задач.

В зависимости от этих целей и задач анализ данных СНС осуществляется по следующим направлениям:

- анализ показателей отдельных счетов всей системы исходя из их содержания и назначения;

- анализ показателей счетов в сочетании друг с другом и с использованием дополнительно рассчитанных на этой основе показателей;
- анализ показателей СНС в динамике с целью выявления основных тенденций изменения не только объемов самих макроэкономических показателей, но и их соотношений, структуры и пропорций;
- анализ показателей СНС России и стран СНГ, а также стран с развитой рыночной экономикой для определения вклада России в развитие мировой экономики;
- характеристика отдельных процессов, отражаемых в СНС, с помощью макроэкономических показателей: результатов экономической деятельности; процессов распределения и перераспределения доходов; использования доходов на потребление, сбережение, накопление и т.п.;
- анализ развития отдельных секторов экономики, осуществляемый на основе разработки СНС по секторам, с целью выявления вклада отдельных секторов в социально-экономическое развитие России;
- анализ СНС в разрезе отраслей производства товаров и услуг для определения их вклада в результаты функционирования экономики в целом, оценки уровня их развития и его изменения в динамике; анализ изменения отраслевой структуры экономики под влиянием экономической политики и рыночных отношений;
- анализ развития экономики регионов, осуществляемый на основе разработки СРС по секторам и отраслям, с целью выявления уровней развития отдельных регионов, определения величины и направлений межрегиональных потоков продуктов, услуг и доходов и их влияние на социально-экономическое развитие региона и России;
- анализ прироста национального богатства страны и ее социально-экономического потенциала на основе информации СНС о результатах использования национального дохода данного года.

На основе системы макроэкономических показателей СНС и СРС и их соотношений можно проанализировать практически все основные процессы экономического кругооборота.

В счетах отражаются результаты различных видов деятельности: производства материальных благ, производства услуг (рыночных и нерыночных, материальных и нематериальных). Это определяет

одно из основных направлений анализа результатов экономики, а именно структуры ВВП и ВРП в группировке на производство товаров и услуг, их удельного веса в названных показателях, а также по отраслям и секторам экономики и позволяет оценить структуру национальной и региональной экономики, ее результативность, выявить вклад каждой отрасли и сектора в ее развитие.

На основе изучения отраслевой структуры устанавливаются характер развития экономики страны и региона (индустриальный, аграрно-индустриальный, аграрный), факторы роста макроэкономических результатов и степень влияния экстенсивных и интенсивных факторов.

В счетах отражаются все стадии воспроизводственного цикла. Это позволяет проанализировать основные соотношения и пропорции — между производством товаров и производством услуг; производством и потреблением; потреблением и накоплением; потреблением производственным и непроизводственным; между первичными, вторичными и располагаемыми доходами и т.п.

СНС дает возможность выявить роль финансово-кредитного механизма в распределении и перераспределении доходов, формировании конечных доходов, а также оценить влияние налогового бремени на конечные доходы, роль внешнеэкономической деятельности в экономике и в формировании доходов. Так, по методике Министерства финансов ВРП, рассчитанный как сумма добавленных стоимостей, произведенных в отраслях экономики региона, используется при расчете индекса налогового потенциала субъекта Российской Федерации.

Для углубления анализа может быть осуществлено дезагрегирование всех счетов по внутрисекторной и внутриотраслевой классификации институциональных единиц и заведений, разложение их на составляющие. Например, в секторе госуправления могут быть выделены органы центрального управления, местного управления, органы соцстраха, финансовые органы и др.

Анализ показателей системы в динамике позволяет определить темпы экономического роста и колебания экономической конъюнктуры. Темпы экономического роста на основе данных о динамике ВВП для страны и ВРП для регионов в постоянных ценах, как правило, связывают с изменением экономического потенциала страны и ее регионов вследствие наращивания инвестиций. Показатели темпов экономического роста используются для анализа общих тенденций экономического развития за тот или иной период, оценки эффективности проводимой экономической политики.

Известно, что существует корреляционная зависимость ВРП регионов от ВВП страны, выражающаяся во влиянии темпов ВВП на региональные темпы и наоборот. Расчеты академика А. Гранберга такого регрессионного уравнения для сегодняшней российской экономики показали, что при ежегодных темпах прироста ВВП в 6–7% регионы с отрицательными темпами прироста ВРП приобретают их положительное значение, а при значении меньше 4% — их число быстро возрастет¹. Именно поэтому темп роста экономики ниже 4% считается для нашей страны недостаточным.

Анализ зависимости темпов экономического роста от других переменных показывает, что высокие темпы роста экономики, как правило, обеспечиваются при условии низких темпов инфляции, высокой доли в ВВП и ВРП сбережений и инвестиций, относительно низкой доли в ВВП расходов органов государственного управления, а также при условии относительно открытого характера экономики, что обеспечивает приток иностранных инвестиций, современных технологий, а также стимулирует конкуренцию отечественных производителей с зарубежными.

Важным направлением анализа данных СНС, который обеспечивает выводы для формирования экономической политики, является изучение структуры использования ВВП и ВРП на конечное потребление, накопление, чистый экспорт. В контексте этого анализа устанавливается также структура потребительских расходов домашних хозяйств (например, доля расходов на покупку продовольственных товаров), доля ВВП, расходуемого на оборону, общее управление, здравоохранение и образование и научно-исследовательские цели.

Изучение процессов распределения доходов осуществляется в СНС с помощью ряда показателей (первичные доходы, трансферты и т.д.), регистрируемых в счетах распределения и перераспределения доходов. В этом контексте большой интерес представляют показатели, характеризующие роль государства в процессах перераспределения доходов. О масштабах перераспределительных процессов посредством государственного вмешательства свидетельствует показатель, характеризующий отношение доходной части государственного бюджета к ВВП. Поскольку бюджетные отношения характеризуются большим многообразием, показатели отражают разные механизмы перераспределения финансовых ресурсов вертикального и горизонтального характера (между сек-

¹ Вопросы экономики. 2003. № 9.

торами экономики, отраслями и территориями). Предполагается, что в России будет построена система межбюджетного регулирования, основанная на показателях системы региональных счетов. Это позволит решить проблему обеспечения единого подхода как к распределению финансовых ресурсов, так и к установлению задания по мобилизации доходов бюджетов с учетом особенностей территориальных различий.

Овладение макроэкономическим аспектом анализа социально-экономического развития регионов необходимо органам государственного управления на всех его уровнях для решения вопросов разработки и осуществления региональной экономической политики. К сожалению, на уровне регионов данные СРС используются недостаточно полно из-за того, что органы управления, экономические и финансовые структуры еще только осваивают методы оценки макроэкономических процессов с помощью понятий и категорий системы национальных счетов.

В обозримой перспективе в СРС показатель произведенного валового регионального продукта будет оставаться основным обобщающим показателем, характеризующим социально-экономическое развитие региона, поэтому основные направления макроэкономического анализа на региональном уровне связаны с использованием данных о ВРП. Кроме того, в настоящее время система показателей СРС, позволяющая дать основную характеристику макроэкономических процессов в регионе, включает в себя:

- показатель фактического конечного потребления домашних хозяйств, характеризующий конечное использование товаров и услуг на территории региона;
- показатели счета образования доходов (оплата труда наемных работников, чистые налоги на производство, валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы), отражающие выплаты и получение первичных доходов институциональными единицами-резидентами, непосредственно участвующими в производстве товаров и услуг;
- элементы счета операций с капиталом (валовое накопление, в том числе валовое накопление основного капитала, изменение запасов материальных оборотных средств, чистое приобретение ценностей).

На региональном уровне публикация данных о ВРП существенно запаздывает по сравнению с другими статистическими данными, что сегодня приводит к невозможности их оперативного при-

менения в региональном анализе. В соответствии с «Регламентом разработки и представления данных по валовому региональному продукту», утвержденным в январе 1999 г., первая оценка ВРП, выполненная территориальными органами государственной статистики, не подлежит публикации, а лишь сообщается экономическим органам исполнительной власти для использования в качестве рабочей оценки состояния экономики республики. Публикации же подлежат только окончательные итоги ВРП (третья оценка), которые доводятся до территориальных органов госстатистики практически через 6–7 месяцев после выполнения расчетов, а опубликовать удается данные с существенным запаздыванием.

Тем не менее накопление определенного практического опыта анализа показателей СРС позволяет сегодня сделать интересные выводы об изменении общих и структурных показателей, построить динамические ряды в абсолютных и в относительных показателях. Кроме того, на методологической и информационной базе СРС строятся сводные балансы, характеризующие взаимосвязи между элементами экономики региона: материальные балансы, балансы основного капитала, трудовых и природных ресурсов, финансовый баланс и наиболее общие балансы — *межотраслевой баланс производства и распределения продукции*, межотраслевой материально-финансовый баланс.

Об аналитических возможностях информационной базы СНС как метода системного и комплексного исследования национальной и региональной экономики можно судить по содержанию национальных счетов Российской Федерации и стран СНГ, разработанных и опубликованных Федеральной службой государственной статистики РФ (Росстат) и Межгосударственным статистическим комитетом СНГ и территориальными органами Федеральной службы государственной статистики.

9.6. СИСТЕМА БАЛАНСОВЫХ ТАБЛИЦ «ЗАТРАТЫ — ВЫПУСК»

Метод экономико-математического анализа «затраты — выпуск» разработал выдающийся экономист XX в. Василий Васильевич Леонтьев (1906 — 1999). Метод был использован для изучения межотраслевых связей структуры экономики и составления межотраслевого баланса, он является на сегодняшний день наиболее применимой на практике эффективной эконометрической моделью. Таблицы межотраслевого баланса (В. Леонтьева) в матери-

ально-вещественном и в стоимостном выражении составляются более чем в 80 странах мира с описанием до 600 отраслей.

Сущность аналитического метода «затраты — выпуск» охарактеризовал сам В.В. Леонтьев, как метод систематической квантификации взаимосвязей между различными секторами сложной экономической системы. В экономике существует n отраслей (секторов), каждая выпускает один продукт, который делится на 3 части: 1-я потребляется самой отраслью-производителем, 2-я поступает остальным отраслям материального производства, 3-я направляется в конечное потребление.

Взаимосвязи между отраслями (секторами) экономики описываются системой линейных уравнений, выражающих балансы между совокупными затратами и агрегированным выпуском каждого продукта или услуги в течение определенного промежутка времени, где

$$X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij} \cdot X_j + Y_i,$$

где X_i — валовая продукция i -й отрасли; Y_i — конечная продукция i -й отрасли; a_{ij} — коэффициент прямых материальных затрат (показывает количество продукции отрасли i , потраченное на производство одной единицы продукции отрасли j , он определяется технологией в отрасли j);

$$\sum_{i=1}^n a_{ij} \cdot X_j — промежуточное потребление.$$

В матричной форме: $X = AX + Y$,

где A — матрица коэффициентов прямых затрат; X — вектор объемов производства; Y — вектор конечной продукции.

Когда известен вектор конечной продукции, система имеет решение относительно X . Определяются объемы производства, а соответственно, и межотраслевые пропорции, при соблюдении которых должны получиться заданные величины конечных продуктов: $X = (E - A)^{-1} \times Y = B \times Y$ — **основное уравнение межотраслевого баланса**, где B — матрица коэффициентов полных затрат (b_{ij} — коэффициенты полных материальных затрат, показывают количество продуктов отрасли i , которое необходимо для выпуска единицы j -го конечного продукта).

Аналитический метод «затраты — выпуск» наполнил практическим содержанием теорию общего экономического равновесия,

обеспечил совершенствование системы национальных счетов и статистики в целом. По своему содержанию стоимостной межотраслевой баланс фактически представляет собой систему национальных счетов.

Межотраслевой стоимостной баланс выполняет следующие функции:

- является принципиально новой статистической формой отчетности экономической деятельности страны;
- выполняет роль аналитического инструмента экономической деятельности на всех уровнях;
- является основой прогнозирования экономической динамики, способствуя достижению стабильности и предсказуемости развития экономики.

Таблицы «затраты — выпуск», являясь неотъемлемой частью системы национальных счетов, строятся в соответствии с методологическими принципами версии СНС 1993 г. В таблицах «затраты — выпуск» используются те же понятия и определения, что и в других разделах СНС. На них распространяются также и общие правила учета сделок участников системы

Существует ряд направлений, по которым составляются межотраслевые балансы. Эти направления позволяют выделить их виды, что характеризует схема (рис. 9.1). Из обозначенных видов межотраслевых балансов в концепции СНС используется межотраслевой баланс, который составляется по характеру межотраслевых связей, содержащий подробные характеристики производства и использования товаров и услуг, а также доходов, формирующихся в процессе производства.

В СНС этот вид баланса представлен в виде системы взаимосвязанных балансовых построений «затраты — выпуск», в состав которых входят:

- таблица «Ресурсы товаров и услуг»;
- таблица «Использование товаров и услуг»;
- таблица «Межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг»: а) в ценах покупателей; б) в основных ценах.

Единицей статистического наблюдения, в таблицах «затраты — выпуск» является заведение. Совокупность заведений, сгруппированных по признаку отраслевой принадлежности товаров и услуг, преобладающих в производстве в таблицах «затраты — выпуск», как и в статистической практике — представляет собой отрасль. Совокупность однородных товаров и услуг, независимо от того,

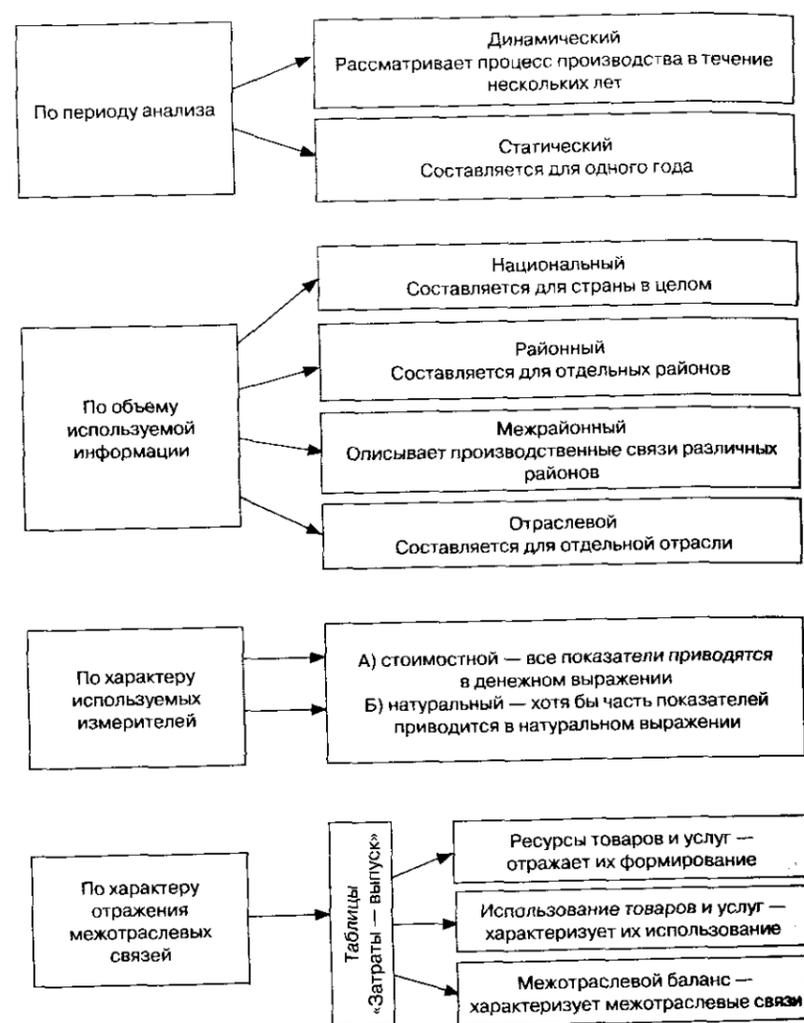


Рис. 9.1. Виды межотраслевых балансов

в какой хозяйственной отрасли они произведены, представляет собой «чистую» отрасль. В отличие от «чистой» отрасли существует понятие «хозяйственной» отрасли, результатом деятельности которой может явиться не один, а несколько видов продукта.

С теоретической точки зрения разработка межотраслевого баланса по схеме «чистых» отраслей более предпочтительна, так как в этом случае обеспечивается большая однородность записей в межотраслевом балансе, более высокая стабильность коэффициентов прямых затрат. Однако с практической точки зрения проще разработка по схеме «хозяйственных» отраслей.

Большая часть информации, которую можно получить от заведений, является информацией о продукции по «хозяйственным» отраслям (понятно, ведь заведение отчитывается обо всем объеме производимой продукции будь то основная или вспомогательная продукция, а затраты на любую деятельность отдельно не выделяются). В то же время информация по «чистым» отраслям, необходимая для составления таблиц «затраты — выпуск», отсутствует, и ее можно получить с помощью математических методов, основанных на ряде определенных допущений о неизменности структуры затрат, неизменности технологии производства, неизменности продукции, которые используются в международной практике.

Российская статистика располагает достаточно полной информацией о выпусках и связанных с ними затратах по основной и некоторым видам второстепенной деятельности заведений. Переход от «хозяйственной» к «чистой» отрасли, в отличие от международной практики, и в условиях России осуществляется на основе группировки статистической информации о выпуске однородной продукции и связанных с ним затратами не только по основному, но и по видам деятельности заведений независимо от того, является эта деятельность основным или второстепенным видом.

Межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг — это экономико-математическая модель, образуемая перекрестным наложением балансов распределения продукции (строки таблицы) и затрат на их производство (колонки), увязанных по итогам, детально отражающая производственные и хозяйственные связи (рис. 9.1 и 9.2).

Таблица «Межотраслевой баланс производства и распределения товаров и услуг» (МОБ) устанавливает связи типа «продукт-продукт» или «отрасль-отрасль», т.е. по строкам и колонкам используется одинаковая классификация либо по «хозяйственным», либо по «чистым» отраслям. Поэтому данная таблица называется **симметричной**.

Классификация отраслей народного хозяйства и по строкам, и по колонкам в первом квадранте принята одна и та же, поэтому он представляет собой **шахматную** таблицу.

	Промежуточный спрос		Всего использовано ресурсов на промежуточное потребление	Конечный спрос			Всего использовано ресурсов в ценах покупателей
	Рыночные отрасли	Нерыночные отрасли		Конечное потребление	Валовое накопление	Экспорт	
1. Рыночные отрасли 2. Нерыночные отрасли 3. Итого «Промежуточное потребление»			Первый квадрант	Второй квадрант			
1. Оплата труда 2. Чистые налоги на производство 3. Чистая прибыль 4. Чистый смешанный доход 5. Потребление основного капитала 6. Оплата услуг финансовых посредников 7. ВДС в ценах покупателей 8. ВДС в ценах покупателей 9. Импорт 10. Всего ресурсы в ценах покупателей			Третий квадрант				

Рис. 9.2. Единая схема межотраслевого баланса производства и распределения продукции и услуг в ценах покупателей

	Промежуточное потребление	Конечное использование			Всего использовано
	Отрасли экономики	Конечное потребление	Валовое накопление	Экспорт	
1. Товары (услуги) в основных ценах по отраслям производителям 2. Транспортные наценки на использованные товары 3. Наценки торговли материально-технического снабжения, заготовок на использованные товары 4. Чистые налоги на продукты в использованных товарах 5. Итого использовано в ценах покупателей	Первый квадрант	Второй квадрант			
1. Оплата труда 2. Другие налоги на производство (чистые) 3. Валовая прибыль и смешанные доходы 4. Валовая добавленная стоимость в основных ценах 5. Выпуск в основных ценах 6. Импорт 7. Всего ресурсы в основных ценах	Третий квадрант				

Рис. 9.3. Схема межотраслевого баланса в основных ценах

Таблица «Межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг» является сердцевинной системы таблиц «затраты — выпуск», выполняет функцию детализации счетов: «Производство», «Образование доходов», «Использование доходов» и «Операции с капиталом»; отражает сложившуюся систему межотраслевых производственных связей, а также указывает на особенности формирования добавленной стоимости, промежуточного и конечного спроса на уровне отраслевых группировок товаров и услуг.

В схеме МОБ по методологии СНС, как и в известной модели, выделяются три основные части (квадранта):

внутренний — первый квадрант, который характеризует взаимосвязи отраслей, отражает промежуточное потребление;

боковое крыло — второй квадрант, в котором приводится структура конечного использования валового внутреннего продукта;

нижнее крыло — третий квадрант — показывает структуру валовой добавленной стоимости по элементам. Четвертый квадрант не разрабатывается.

Межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг СНС может быть построен в двух уровнях цен: в ценах покупателя и в основных ценах.

МОБ в ценах покупателя — отражает как располагаемые, так и использованные ресурсы по стоимости их приобретения, т.е. включая торгово-транспортные наценки и чистые налоги на продукты и импорт.

Таблица «*Межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг в основных ценах*» формируется на базе таблицы «МОБ производства и использования продукции и услуг в ценах покупателя».

Различие в оценке (МОБ в ценах потребителей и МОБ в основных ценах) обусловлено разницей методов отражения торгово-транспортной наценки, налогов и субсидий на продукты. МОБ в основных ценах включает торгово-транспортную наценку дважды: один раз как часть цены на потребляемую продукцию (первый квадрант), всех промежуточных товаров для производственного потребления, и второй раз, как торгово-транспортную наценку (на продукты соответствующих отраслей), добавленную в процессе продвижения продукта от производителя к потребителю (второй квадрант).

МОБ в ценах покупателя показывает торгово-транспортные расходы по доведению продукции отраслей до конечного потребителя.

При анализе межотраслевых балансов в основных ценах и ценах покупателей по-разному трактуются налоги на продукты.

МОБ в основных ценах чистые налоги на продукты отражает частично в первом квадранте и показывает чистые налоги на продукты, относящиеся ко всем промежуточным товарам и услугам, израсходованным на производство, а частично во втором квадранте, где отражаются чистые налоги на продукты, относящиеся ко всем конечным товарам и услугам.

МОБ в ценах покупателя чистые налоги на продукты отражает отдельной строкой в клетке на пересечении ее с колонками, отведенными для отраслей экономики, при этом строка «Чистые налоги на продукты» вынесена за пределы раздела, посвященного валовой добавленной стоимости, но находится в рамках третьего квадранта.

По экономическому содержанию *первый квадрант* представляет собой производство и распределение продукции, он является *основным*, так как дает подробную характеристику материального производства как системы взаимосвязанных отраслей народного хозяйства.

Второй квадрант характеризует конечное (непроизводственное) использование продуктов и услуг каждой отрасли на *конечное потребление* (по секторам экономики «Домашние хозяйства», «Государственное управление» и «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства»); *валовое накопление* («Валовое накопление основного капитала», «Изменение запасов оборотных средств», «Чистое приобретение ценностей»); *экспорт товаров и услуг*.

Во втором квадранте отражается промежуточное потребление, связанное с доведением конечных товаров и услуг до потребителя. Например, запись по строке «Транспорт» на пересечении с колонкой «Конечное потребление» отражает транспортные расходы, которые конечные потребители должны оплачивать, приобретая соответствующие потребительские товары. Записи по колонкам: «Конечное потребление», «Валовое накопление» и «Экспорт» оценены в ценах покупателей, т.е. с включением торгово-транспортных наценок, поэтому введены корректировочные статьи, которые вычитаются по соответствующим строкам при подсчете итогов в основных ценах.

Таким образом, второй квадрант межотраслевого баланса отражает конечное использование ВВП, ВРП в комбинационной группировке — по видам (или направлениям) конечного использо-

вания и материально-вещественному составу. По видам конечного использования выделяются его компоненты по принципу «кто финансирует расходы». Группировка по натурально-вещественному составу соответствует номенклатуре отраслей межотраслевого баланса (по расширенной или агрегированной схеме).

В отличие от первого квадранта, в котором «шахматка» строится по принципу: продукт на продукт («чистая» отрасль на «чистую» отрасль в качестве одного из вариантов) или в дополнение к нему — «чистая» отрасль на «хозяйственную» отрасль, во втором квадранте предусмотрена только одна версия — строка отражает распределение продукта (классификационная единица — *заведение*) по институциональным единицам.

Третий квадрант характеризует стоимостной состав ВДС (оплату труда, чистую прибыль, чистый смешанный доход, потребление основного капитала, чистые налоги на производство). Из суммы перечисленных элементов исключается условно исчисляемая стоимость услуг финансовых посредников как элемент промежуточного потребления, который не входит в состав валовой добавленной стоимости, в разрезе отраслевых групп.

Методологические и аналитические возможности таблиц «Затраты — выпуск» достаточно широки, в частности:

1. На основе данных первого квадранта МОБ можно осуществить анализ структуры промежуточного потребления отраслей.

В этом случае промежуточное потребление отраслей (итоги графа первого квадранта) принимается за 100% и затем определяется доля продукции отдельных отраслей в промежуточном потреблении.

2. Анализ данных первого квадранта МОБ по строке позволяет определить величину и структуру промежуточного спроса в разрезе его отраслевой номенклатуры, т.е. величину и структуру продукции отрасли, использованной на производственные нужды экономики.

В этом случае промежуточный спрос принимается за 100% и рассчитывается доля продукции данной отрасли, использованной на производственные нужды в других отраслях.

3. Характеризуя структуру промежуточного спроса и сложившиеся производственные связи между «чистыми» отраслями (первый квадрант), контролируются итоги данными счета «Производство».

4. Элементы конечного спроса (конечное потребление, валовое накопление, экспорт), которые отражаются во втором квадранте, контролируются данными счета «Использование» располагаемого дохода.

5. Второй квадрант МОБ содержит данные, характеризующие конечное использование продуктов и услуг в разрезе отраслевой номенклатуры этого баланса (т.е. конечный спрос). Он содержит показатели расходов на конечное потребление (с выделением потребления домашних хозяйств, государственных учреждений и некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства); на накопление, включая валовое образование постоянного капитала и изменение товарных запасов (у производителей, потребителей и в торговле); на чистое приобретение ценностей (покупки ценностей за вычетом их продажи) и на экспорт. Это дает возможность рассчитать структуру конечного использования ресурсов и услуг в экономике страны.

Контрольными итогами ВДС и составляющих ее элементов по отраслям экономики (третий квадрант) являются данные расчетных таблиц счета «Образование доходов».

6. Каждый столбец первого и третьего квадрантов таблицы «Межотраслевой баланс производства и распределения продукции и услуг», отражает стоимостной состав выпуска «чистой» отрасли в разрезе элементов промежуточного потребления и компонентов добавленной стоимости

7. Данные МОБ первого и третьего квадрантов по вертикали — это стоимостная структура выпуска продукции отдельных отраслей, который состоит из промежуточного потребления (первый квадрант) и ВДС (третий квадрант), а по горизонтали — натурально-вещественный состав продукции, которая расходуется на промежуточное потребление (первый квадрант) и конечное использование (второй квадрант), дают возможность анализировать состав валового выпуска продукции и услуг в разрезе участников, его производивших, структуру валового выпуска, промежуточного потребления, ВДС.

Российские таблицы «Затраты — выпуск» имеют некоторые отличия от рекомендаций СНС 1993 г., что обусловлено как реалиями экономики переходного периода, так и особенностями действующей практики статистического и бухгалтерского учета. Так, разработка таблиц «Затраты — выпуск» ориентирована в большей степени на затратный метод из-за отсутствия единой товарной номенклатуры для производственной, бюджетной и внешнеторговой статистики. Переход к методу товарных потоков, который используется при построении счета товаров и услуг и на котором концептуально основывается статистическая работа по межотраслевому балансу в методологии СНС, возможен при пересмотре всей действующей системы статистического учета.

В мировой практике построение таблиц «Затраты — выпуск» начинается с разработки таблиц «Ресурсы товаров и услуг» и «Использование товаров и услуг», которые являются связующими между исходными статистическими данными и показателями межотраслевого баланса.

В России эта работа начинается с разработки таблицы «Ресурсы товаров и услуг», а таблица «Использование товаров и услуг» строится параллельно с межотраслевым балансом, что обусловлено особенностями информационной базы и практикой статистического учета. При этом, в отличие от международных стандартов, первоначально межотраслевой баланс строится не на основных, а на ценах покупателей, что обусловлено действующей системой статистического и бухгалтерского учета и особенностями переходного периода.

В целом разработка таблиц «Затраты — выпуск» в рамках российской экономики сталкивается с рядом сложностей методического, информационного и методологического характера. Подобные сложности, может быть в меньших размерах, имеют место и в мировой практике.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение системы национальных счетов.
2. Какие проблемы существуют при классификации институциональных единиц региональной экономики?
3. Назовите основные методы организации расчетов региональных показателей.
4. Почему сумма ВРП регионов не равняется ВВП?
5. Что такое балансирующий показатель?
6. Охарактеризуйте статистическую практику РФ при построении региональных счетов.
7. Расскажите о международной практике расчета ВРП.
8. Какова цель осуществления анализа показателей счетов СРС?
9. Какие основные направления анализа основных счетов?
10. Какие возможности анализа таблиц «Затраты — выпуск»?

Глава 10

ФИНАНСЫ РЕГИОНОВ

10.1. Финансовые ресурсы региона

Региональные финансы являются важнейшей составной частью финансовой системы страны, что связано с развитием демократических принципов в государственном устройстве и управлении вплоть до местного самоуправления. Эффективная реализация регионализации социально-экономических процессов требует наличия соответствующих ресурсов в руках территориальных законодательных и исполнительных органов власти, т.е. региональных финансов. В связи с этим возрастает роль региональных финансов и расширяется сфера их применения.

Региональные финансы можно рассматривать в широком смысле как *систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется часть национального дохода страны на социально-экономическое развитие территорий*, и в узком смысле как *совокупность фондов денежных средств, используемых на социально-экономическое развитие территорий*. Эти определения дополняют друг друга, охватывая разные уровни исследования.

Величина региональных финансов постоянно растет, составляя существенную часть финансовых ресурсов государства, что позволяет им более полно выполнять свои основные функции:

- проведения государством социальной политики через региональные финансы;
- выравнивание уровней социального и экономического развития территорий;
- обеспечение комплексного развития регионов для формирования эффективных экономических пропорций на уровне конкретной территории.

Финансовые отношения в субъектах РФ являются стержнем развития всей совокупности социально-экономических отношений как внутри региона, так и между ними. Финансовые ресурсы региона и региональные финансы формируются в результате сложного взаимодействия всех финансовых потоков. Сложившаяся система распределения ответственности между различными уровнями управления в федеративном государстве по вопросам

финансового состояния как страны в целом, так и ее субъектов определяют современное состояние и возможности перспективного развития регионов на основе существующей государственной политики и нормативно-правового регулирования в бюджетно-налоговой сфере.

Финансовые отношения региона представляют собой отношения государственных органов власти со всеми экономическими субъектами (с государственными, акционерными и частными предприятиями, в том числе и домашними хозяйствами) по поводу формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Финансовые ресурсы, которые образуются на территории региона, являются финансовым результатом регионального воспроизводственного процесса. Аккумулируясь в централизованных и децентрализованных фондах, они предназначены для расходования на возмещение потребленного основного капитала, на его накопление, текущее непроизводственное потребление и социальные выплаты населению региона. При этом группировка финансовых ресурсов рассматривает следующий состав фондов денежных средств:

- децентрализованные фонды хозяйствующих субъектов;
- местные бюджеты (национально-государственных и административно-территориальных образований РФ);
- федеральный бюджет (расчеты региона с федеральным бюджетом);
- внебюджетные фонды;
- кредитно-банковская система (движение заемных средств хозяйственных субъектов и населения);
- другие фонды (собственные фонды банков и страховых учреждений, фонды профсоюзных, общественных и благотворительных организаций, т.е. сектора некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства).

Основной частью региональных финансовых ресурсов является **консолидированный бюджет субъекта РФ¹** — сводный бюджет,

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации:
Статья 15. Бюджет субъекта Российской Федерации и консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации
Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации.
Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

включающий бюджет соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования и бюджеты нижестоящих территориальных уровней (городские округа, муниципальные районы, поселения).

Зависимость региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета, структура региональных расходов и прямых расходов Федерации на территории, а также целый ряд других показателей определяют пропорции разделения доходов и расходов между федеральным и региональными бюджетами. Поэтому для получения полного представления о бюджетной сфере в отдельных регионах необходимы составление и анализ консолидированного бюджета региона, под которым понимаются доходы и расходы бюджетов всех уровней (федерального, регионального и местного).

Уравнение (10.1) консолидированного бюджета региона может быть представлено следующим образом:

$$T - E = S + BD, \quad (10.1)$$

где T — налоговые и неналоговые доходы, собранные на территории региона в бюджеты всех уровней (федеральный, региональный и местные); E — расходы бюджетов всех уровней на территории региона, не связанные с перераспределением доходов между бюджетами разных уровней; S — сальдо бюджетных финансовых потоков между Центром и регионами (для регионов-доноров — отрицательное, для регионов-реципиентов — положительное); BD — разность между расходами и доходами консолидированного регионального бюджета (дефицит). В качестве этого показателя должна использоваться разность между значением дефицита, указываемого в статистической отчетности по исполнению региональных бюджетов, и не погашенным на конец года остатком предоставленных из федерального бюджета ссуд. Последние в данном исследовании рассматриваются как один из механизмов финансовой помощи региональным бюджетам и, соответственно, относятся на сальдо бюджетных финансовых потоков между Центром и регионами.

Уравнение (10.1) отражает, с одной стороны, поступивший в бюджеты всех уровней определенный объем доходов (T), с другой стороны, объем финансирования расходов из бюджетов всех уровней на территории региона. Разница между общими суммами собранных на территории доходов и осуществляемыми расходами,

Статья 16. Консолидированный бюджет Российской Федерации
Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации составляют консолидированный бюджет Российской Федерации

образуя дефицит региональных бюджетов, компенсируется за счет перераспределения средств между регионами (в форме финансовой помощи региональным бюджетам из федерального бюджета, в виде непропорциональных по отношению к зачисленным с территории региона в федеральный бюджет доходов прямых расходов федерального бюджета).

В структуре доходов консолидированного бюджета региона основное место занимает налог на прибыль (обычно около трети доходов), другая существенная часть доходов — НДС, НДФЛ, сборы и разные неналоговые доходы, налог на имущество, остальные виды доходов бюджета составляют менее 10%.

В структуре расходов основное место занимают расходы на социально-культурные мероприятия, на народное хозяйство (большую часть составляют государственные дотации на жилищно-коммунальное хозяйство) и капитальные вложения.

В условиях рыночной экономики вторым существенным финансовым ресурсом региона являются **внебюджетные фонды (ВБФ)**.

По целевому назначению ВБФ делятся на экономические и социальные, а по критерию уровня управления — на государственные и региональные. Государственные внебюджетные фонды РФ предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством РФ о социальном обеспечении; социальное обеспечение в случае безработицы; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Основными направлениями деятельности ВБФ являются:

- осуществление социальной поддержки населения путем выплат пособий, пенсий, субсидирования и финансирования социальной инфраструктуры в целом;
- целевое финансирование, субсидирование хозяйствующих субъектов;
- обеспечение природоохранных мероприятий путем их финансирования из средств соответствующих источников.

Доходы внебюджетных фондов состоят из специальных целевых налогов и сборов, установленных для соответствующего фонда, средств государственного бюджета, прибыли от неосновной деятельности, осуществляемой фондом как юридическим лицом. Источниками формирования таких фондов также служат добровольные взносы предприятий и населения. Внебюджетные фонды имеют целевое назначение.

Другой составной частью региональных финансов являются децентрализованные **фонды хозяйствующих субъектов**, к которым относятся:

1) финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности;

2) финансовые ресурсы предприятий, фирм, организаций, используемые ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов.

В последнее десятилетие проявляются две противоположные тенденции экономического поведения субъектов хозяйствования. С укреплением своего финансового положения одни субъекты стали увеличивать расходы на социальную инфраструктуру и осуществление общерегиональных мероприятий, усиливая социальную поддержку своих работников. Очевидно, что такая тенденция приведет к повышению значения средств предприятий в региональных финансах. Другие же субъекты пошли по пути сокращения выделения средств на общерегиональные мероприятия и отказа от подведомственных объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в целях снижения себестоимости своей продукции и повышения конкурентоспособности. Это усиливает нагрузку на региональные бюджеты по содержанию и развитию социальной инфраструктуры.

Важной составляющей региональных финансовых отношений являются кредитные отношения. **Движение заемных средств** хозяйствующих субъектов и населения с участием кредитно-банковской системы оказывает существенное влияние на формирование финансовых ресурсов региона.

Развитие кредитно-банковской системы способствует экономии издержек обращения за счет развития безналичных расчетов, обращения кредитных денег (векселя, чеки и т.п.) и ускорения обращения денег.

Кредит в регионах выполняет перераспределительную функцию: ссудный капитал перераспределяется между отраслями в пользу тех сфер региона, которые обеспечивают получение большей прибыли или которым отдается предпочтение в соответствии с общенациональными программами развития как национальной, так и региональной экономики. Кредиты в регионах являются инструментом ускорения концентрации и централизации капитала, его диверсификации: укрупняются предприятия, образуются ТНК, создаются новые фирмы и прежде всего субъекты малого предпринимательства.

Наряду с деньгами и дотациями кредит используется в качестве инструмента регулирования экономики — государство, регулируя доступ заемщиков на рынок ссудных капиталов, облегчая или затрудняя получение ссуд дифференциацией процентных ставок, предоставлением правительственных гарантий и льгот, выдавая регионам государственный кредит, стимулирует преимущественное кредитование тех предприятий и отраслей, деятельность которых совпадает с вектором экономического развития региона.

Кредитно-расчетные отношения, формы и методы кредитования зависят от совокупности кредитно-финансовых институтов, составляющих кредитно-банковскую систему региона и прежде всего коммерческих банков (частных и государственных). Одной из особенностей современной банковской системы в РФ, снижающей эффективность ее функционирования, является неравномерность размещения банков и их филиалов на территории страны.

Финансовые ресурсы региона могут создаваться и из средств населения региона, наличие и движение которых отражается в балансе денежных доходов и расходов населения. При этом баланс, отражая поступление в распоряжение населения части валового регионального продукта в форме денежных доходов, не в полной мере отражает показатели доходов СНС. Являясь инструментом социально-экономического анализа, характеризующего уровень жизни населения, баланс позволяет определить общий объем и структуру денежных доходов и расходов населения, исчислить номинальные и реальные доходы. Поскольку баланс дает возможность проанализировать основные показатели доходов населения в группировке по источникам получения средств и направлениям расходования, то проведение соответствующих экономических расчетов на базе его данных и данных счетов доходов СРС позволяет определить потенциальные возможности населения в инвестиционной деятельности региона и установить финансовые ресурсы, привлекаемые из средств населения региона.

Средством определения объемов финансовых ресурсов, созданных, поступивших и использованных в регионе, является разработка **сводного финансового баланса региона (СФБ) и сводного баланса финансовых ресурсов и затрат (СБФРиЗ)**. Работа над региональными финансовыми балансами позволяет определить состояние, пропорции и закономерности формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, оценить характер взаимоотношений между секторами экономики и хозяйствующими субъектами.

Финансовый баланс региона отражает все имеющиеся в регионе источники финансовых ресурсов и направления их использования. В доходной части финансового баланса представлены все основные группы источников доходов:

- а) собственные доходы — доходы, которые образуются за счет распределения и перераспределения доходов предприятий, организаций и населения данного региона;
- б) заемные средства (долгосрочные и краткосрочные кредиты);
- в) средства, выделяемые из вышестоящих бюджетов.

В расходной части отражаются направления использования иммобилизованных финансовых ресурсов, связанные с расширенным воспроизводством элементов региональной системы, с финансированием социальной сферы и с обеспечением участия в формировании финансовой базы других государственных экономических структур (вышестоящих бюджетов, бюджетов министерств и ведомств).

Анализируя территориальный сводный финансовый баланс, региональные власти в процессе управления решают целый комплекс задач:

- определение объемов и состава финансовых ресурсов, имеющихся в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой развития региона;
- обеспечение сбалансированности финансовых ресурсов с их затратами;
- соблюдение основных финансово-экономических пропорций регионального развития;
- координация использования финансовых ресурсов территориальных органов и предприятий, расположенных в регионе;
- концентрация финансовых ресурсов на наиболее важных направлениях социально-экономического развития территории;
- эффективное использование денежных средств, выделяемых государством, и осуществление действенного контроля за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;
- изыскание внутрирегиональных резервов для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;
- обеспечение сочетания территориальных и ведомственных интересов.

СФБ в совокупности с прогнозом социально-экономического развития территории и перспективным финансовым планом используется в качестве основы для составления проектов бюджета.

10.2. ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Главным механизмом регионального развития в РФ является бюджетная система. В нашем федеративном государстве она строится на принципах бюджетного федерализма, поэтому имеет три уровня — **федеральный, региональный и местный** (который в свою очередь делится на два уровня: первый — *бюджеты муниципальных районов и городских округов*, и второй уровень — *бюджеты сельских и городских поселений*).

Все бюджеты разрабатываются, принимаются и исполняются с использованием нормативно-правовой базы и прежде всего Конституции РФ, Бюджетного и Налогового кодексов РФ, федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, специальных федеральных законов и актов, правовых актов представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления.

Ежегодно происходит совершенствование методик расчетов показателей, уточнение правил построения бюджетов и межбюджетных отношений.

Региональная бюджетная система, образуя фонды денежных средств и финансируя расходы, нацелена на обеспечение реализации функций органов государственной власти в регионе, а концентрация финансовых ресурсов в бюджете является необходимым условием успешной реализации финансовой политики государственных органов. При этом региональные бюджетные системы выполняют следующие основные **функции**:

- создание условий для повышения уровня и качества жизни населения региона;
- содействие справедливому распределению доходов между отдельными группами населения региона;
- развитие деловой активности в регионе за счет инвестиций в приоритетные направления регионального развития;
- развитие производственной, социальной и рыночной инфраструктуры региона;
- другие в соответствии с задачами, вызванными особенностями развития региональной экономики.

Формирование бюджетной системы региона определяется необходимостью создания таких финансовых ресурсов региона, которые способствовали бы развитию рыночной экономики и социальной инфраструктуры и одновременно обеспечивали бы бездефицитность бюджетов, финансовую стабилизацию и предпосылки устойчивого экономического роста. Формирование бюджетной системы в регионе основано на соблюдении тех же принципов, что и бюджетная система РФ¹:

- **принцип единства бюджетной системы Российской Федерации.** Это означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;
- **принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней.** Это означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств;
- **принцип самостоятельности бюджетов.** Это означает:
 - право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
 - право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с данным Кодексом самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней);
- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;
- недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;
- недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;
- недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов;
- **принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований** — определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование

налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ;

- **принцип равенства бюджетов субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом** предполагает установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов РФ и согласовываются с субъектами РФ при принятии закона о бюджете на очередной финансовый год;
- **принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов** означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством РФ, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ. Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года;
- **принцип сбалансированности бюджета** — объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении

и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета:

- **принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств** — при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;
- **принцип общего (совокупного) покрытия расходов** — все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- **принцип гласности** — обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полнота представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти;
- **принцип достоверности бюджета** — принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;
- **принцип адресности и целевого характера бюджетных средств**. Это означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

10.3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Региональные бюджеты являются центральным звеном территориальных бюджетов. *Региональные бюджеты, т.е. бюджеты субъектов РФ*, предназначены для финансового обеспечения задач, возложенных на государственные органы управления субъектов Российской Федерации. В современных условиях региональные органы власти призваны обеспечить устойчивое, комплексное, пропорциональное развитие регионов, расширенное воспроизводство социально-экономического развития территорий.

В то же время государство через региональные бюджеты активно проводит экономическую политику и осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий. На основе предоставления региональному уровню управления средств для увеличения их бюджетов осуществляются финансирование отраслей экономики, строительство и содержание дорог, охрана окружающей среды и т.д.

С ростом экономической самостоятельности регионов существенно меняется роль регионального бюджета в финансировании региональных программ социально-экономического развития. При этом, с одной стороны, региональный бюджет становится основным источником финансирования развития территории, с другой — доходная часть регионального бюджета не только реально начинает зависеть от эффективности экономической деятельности на территории, но у региональных органов власти появляются инструменты активизации предпринимательской деятельности в регионе. Доходная часть регионального бюджета формируется за счет распределения и перераспределения созданного валового регионального продукта. Она включает платежи из прибыли предприятий и организаций, налог на добавленную стоимость, налоги с населения, средства, выделяемые региону при перераспределении ресурсов, остающихся у предприятий и организаций, а также при перераспределении средств вышестоящих бюджетов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ доходы региональных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов РФ и иных неналоговых доходов, поступающих в бюджеты субъектов РФ в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и

законами субъектов РФ. Таким образом, доходы территориальных бюджетов состоят из собственных и регулирующих.

Собственные доходы бюджетов — это виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации. Термин «собственные» означает, что эти средства принадлежат субъекту бюджетного права, т.е. полностью или в твердо фиксированной доле, на постоянной или долговременной основе поступают в соответствующий бюджет, минуя вышестоящие бюджеты. В зависимости от уровня экономического развития их доля в доходах субъектов РФ различается. Чем ниже этот уровень, тем меньшую часть территориальных бюджетов составляют собственные доходы.

Для финансового обеспечения выполнения возложенных на региональные и местные органы функций социально-экономического развития территорий, сбалансированности территориальных бюджетов им из бюджетов вышестоящего уровня в порядке бюджетного регулирования передаются **регулирующие доходы**. К ним относятся федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года) по разным видам таких доходов. В соответствии со ст. 48 Бюджетного кодекса РФ нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы.

Термин «регулирующие доходы» означает и охватывает всю совокупность денежных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью регулирования (сбалансирования) их расходов и доходов.

Таким образом, регулирующие доходы включают отчисления от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, а также дотаций, субвенций, субсидий¹ и трансфертов, полученных за счет федерального бюджета.

¹ **Дотация** — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субвенция — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов.

Субсидия — это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Следует отметить, что дотация, субвенция и субсидия как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов не стимулируют регионы к увеличению собственных источников доходов бюджетов, поскольку практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы местных органов исполнительной власти. Объективно они необходимы в тех регионах, где в силу сложившихся условий (города и поселки-курорты, проводящие особую политику в области охраны окружающей среды, города — исторические и архитектурные заповедники, наукограды др.), развитие экономического потенциала не может обеспечить территориальное формирование доходов в размерах, достаточных из покрытие необходимых расходов.

Основные источники межбюджетных трансфертов — **Федеральные фонды финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР), софинансирования социальных расходов, регионального развития, реформирования региональных финансов, компенсаций**, размер поступлений из которых рассчитывается по устанавливаемым Правительством методикам и формулам¹. Так, например, на основании п. 2 ст. 132 Бюджетного кодекса РФ Правительство РФ утвердило «Правила предоставления субсидий из **Федерального фонда софинансирования социальных расходов** на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»²:

1. Министерство финансов Российской Федерации предоставляет субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации ежеквартально в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств на эти цели с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ, расходов граждан на жилищно-коммунальные услуги, среднедушевых денежных доходов граждан и соблюдения федеральных стандартов оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, установленных постановлением Правительства РФ от 29 августа 2005 г. № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг»³.

¹ Например, Министерство финансов РФ: «Методика распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2008–2010 годы», «Методика и результаты распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование отдельных видов социальных расходов субъектов Российской Федерации на 2008–2010 годы» // www.minfin.ru

² Российская газета. 2007. 15 марта.

³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 36. Ст. 3706; 2006. № 52. Ст. 5590.

2. Размер субсидии, выделяемой бюджету субъекта РФ, определяется по формуле:

$$P_j = \frac{(k_{1j} \times k_{3j} \times k_{3j} \times D_j / Y_j)}{\sum k_{1j} \times k_{3j} \times k_{3j} \times D_j / Y_j},$$

где P_j — размер субсидии, выделяемой бюджету субъекта РФ по итогам отчетного периода; k_{1j} — коэффициент соответствия федеральному стандарту уровня платежей граждан за содержание и ремонт жилого помещения и предоставленные коммунальные услуги среднего регионального уровня платежей граждан за содержание и ремонт жилого помещения и предоставленные коммунальные услуги. Средний региональный уровень платежей граждан за содержание и ремонт жилого помещения и предоставленные коммунальные услуги определяется как отношение стоимости содержания и ремонта жилого помещения и предоставления коммунальных услуг по тарифам, установленным для населения, к стоимости содержания и ремонта жилого помещения и предоставления коммунальных услуг по экономически обоснованным тарифам; k_{2j} — коэффициент соответствия федеральному стандарту максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи аналогичного регионального стандарта, установленного субъектом Российской Федерации на начало отчетного периода; k_{3j} — коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан в субъекте РФ, который определяется на соответствующий год согласно методике распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»¹; D_j — размер средств, предоставленных гражданам в виде субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг за отчетный период в соответствии с Правилами предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»²; Y_j — уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, который

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 48. Ст. 4797; 2006. № 39. Ст. 4088.

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5547.

определяется на соответствующий год согласно методике распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации».

В знаменателе в результате суммирования образуется расчетный показатель общего размера субсидий, исчисленный по итогам отчетного периода по всем субъектам РФ.

Аналогичные формы могут использоваться и на уровне субъектов для финансирования местных бюджетов. Средства, поступающие из фондов финансовой поддержки регионов, направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и доступа граждан вне зависимости от места проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям.

В расходной части региональных бюджетов основные направления использования средств связаны с нуждами экономики и населения региона:

- а) обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- б) обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;
- в) проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- г) обеспечение реализации региональных целевых программ;
- д) формирование государственной собственности субъектов РФ;
- е) осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- ж) содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;
- з) обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ;
- и) оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- к) обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- л) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов.

Главное место в расходах обычно занимают ассигнования на отрасли народного хозяйства, затем второе по значимости — расходы

на социально-культурные мероприятия и меньшую часть составляют расходы на управление и содержание правоохранительных органов (табл. 10.1). Следует отметить, что в современных условиях регионального воспроизводства региональные бюджеты являются весомым источником бюджетного финансирования расходов на сельское хозяйство, на транспорт, дорожное хозяйство и информатику, т.е. на отрасли, составляющие современную инфраструктуру рыночной экономики и обеспечивающие экономическую безопасность региона. Одной из постоянно возрастающих статей расходов региональных бюджетов являются ассигнования на охрану окружающей среды, для поддержания необходимых условий жизни населения. Все в большей степени из региональных бюджетов финансируются мероприятия по развитию систем водоснабжения, канализации, мусоропереработке и захоронению бытовых отходов, защите водных, лесных, земельных ресурсов от результатов хозяйственной деятельности человека.

10.4. МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ

Местный бюджет — это бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляются органами местного самоуправления. По Бюджетному кодексу РФ (ст. 14) местный бюджет является формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Бюджетные и имущественные права, предоставленные органам местного самоуправления, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы. Местные бюджеты являются финансовой базой местных органов власти.

Экономическая сущность местных бюджетов выражается в выполняемых ими функциях:

- формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
- контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Таблица 10.1
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ ПО УРОВНЯМ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В 2007 г.¹
(в млрд руб.)

	Федеральный бюджет				Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов				Справочно 2006 г.			
	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
Доходы	7 779,1	2 272,1	4 841,8	442,0	6 278,9	1 982,0	3 797,3	339,6				
из них:												
налог на прибыль организаций	641,3	-	1 530,7	-	509,9	-	1 160,7	-				
налог на доходы физических лиц	-0,0	-	1 266,6	-	0,0	-	930,4	-				
налоги и взносы на социальные нужды	405,0	1 180,1	0,1	266,5	315,8	1 026,1	0,1	211,5				
из них												
единый социальный налог	405,0	127,3	0,1	124,3	315,8	199,6	0,1	98,7				
налог на добавленную стоимость:												
на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	13 90,4	-	0,2	-	924,2	-	0,2	-				

¹ По данным Федеральной службы статистики.

на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	871,1	-	-	-	586,7	-	-	-
акцизы по подакцизным товарам (продукции): производимым на территории Российской Федерации	108,8	-	179,3	-	93,2	-	160,1	-
ввозимым на территорию Российской Федерации	26,2	-	-	-	17,3	-	-	-
налоги на совокупный доход	-	11,3	123,7	6,9	-	8,8	95,9	5,4
налоги на имущество	-0,0	-	411,2	-	-0,0	-	310,9	-
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1 157,4	-	77,8	-	1 116,7	-	70,6	-
задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	3,9	2,7	15,9	0,4	5,9	7,5	14,8	0,7
доходы от внешнеэкономической деятельности	2 408,3	-	-	-	2 306,3	-	-	-
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	265,4	9,5	249,9	0,1	149,1	6,7	196,6	0,0
безвозмездные поступления	231,1	1 062,6	644,1	160,8	34,9	930,4	603,1	113,1
платежи при пользовании природными ресурсами	61,3	-	21,1	-	76,8	-	17,6	-
доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	0,5	-	111,8	-	0,1	-	79,4	-

Расходы	5 983,0	2 106,6	4 803,3	437,2	4 284,8	1 864,8	3 657,7	340,4
из них:								
на общегосударственные вопросы	812,1	0,2	348,7	5,7	533,2	0,1	282,7	11,5
из них:								
на обслуживание государственного и муниципального долга	143,1	-	32,1	-	172,8	-	29,8	-
национальную оборону	831,9	-	2,1	-	681,8	-	1,6	-
национальную безопасность и правоохранительную деятельность	667,0	-	197,5	-	550,2	-	163,9	-
национальную экономику	692,6	-	867,8	-	345,0	-	603,9	-
из нее на:								
топливо и энергетику	8,3	-	25,2	-	7,5	-	10,6	-
сельское хозяйство и рыболовство	27,8	-	119,2	-	26,1	-	84,7	-
транспорт	172,6	-	408,1	-	132,2	-	279,9	-
связь и информатику	14,1	-	22,7	-	6,1	-	14,3	-
прикладные научные исследования в области национальной экономики	60,7	-	2,2	-	45,4	-	1,8	-
другие вопросы в области национальной экономики	348,3	-	241,7	-	66,5	-	201,1	-
жилищно-коммунальное хозяйство	294,9	-	806,5	-	52,7	-	579,0	-
социально-культурные мероприятия	776,1	2 106,4	2 542,4	431,5	616,4	1 864,6	1 974,5	328,9
трансферты внебюджетным фондам	1 043,9	-	19,0	-	914,3	-	3,0	-
Профицит	1 796,1	165,5	38,5	4,8	1 994,1	117,2	139,6	0,8

Местные бюджеты финансируют местные расходы, направленные на удовлетворение социальных запросов населения, которые имеют для повседневной жизни большое значение: здравоохранение, народное образование, жилищное строительство, строительство и эксплуатация дорог местного значения, благоустройство, социальное обеспечение, торговля и общественный порядок, развитие отраслей производственной инфраструктуры, в том числе и коммунального хозяйства.

По структуре, перечню элементов, выполняемым функциям, видам доходов, их перераспределению, способу построения местные бюджетные системы во многом аналогичны региональным. Так, принцип самостоятельности местных бюджетов сочетается с их государственной финансовой поддержкой, исходя из которых доходы местных бюджетов, так же как и региональных, формируются за счет собственных и регулирующих источников.

По Бюджетному кодексу РФ (гл. 9, ст. 60) доходы местных бюджетов формируются за счет **собственных** доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных **регулирующих** налогов и сборов. При этом в местные бюджеты **полностью** поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В местный бюджет поступают ассигнования в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления:

- на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления;
- на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации;
- на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований;
- другие неналоговые доходы (в том числе часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей).

Нормативы отчислений регулирующих доходов утверждаются вышестоящими территориальными органами власти в зависимости от общей суммы расходов местного бюджета и объема его собственных доходов. В подавляющем большинстве регионов отчисления от регулирующих налогов занимают ведущее положение в доходах местных бюджетов как по объему, так и по экономическому значению. Они не только обеспечивают финансовыми ресурсами расходы региона, но и стимулируют заинтересованность местных органов власти в мобилизации средств в вышестоящий бюджет за счет повышения эффективности производства на своей территории и других направлений работы по увеличению налоговой базы.

Налоговые доходы местных бюджетов формируются в основном за счет **земельного налога, подоходного налога и налога на имущество физических лиц**. В последние два года у местных бюджетов наметилась тенденция роста доходов. По данным Минфина РФ¹, за 2007 г. они получили 1,947 трлн руб., что составило 28,4% прироста. Это явилось прежде всего результатом работы по учету налогоплательщиков и поступлений налогов по мере введения кадастровой стоимости земельных участков и совершенствования администрирования земельного налога (за счет этого фактора рост составил 52%, или 68,9 млрд руб.). В Минфине РФ ожидают, что в 2008 г. местные бюджеты серьезно пополнятся за счет увеличения поступления от подоходного налога по мере роста выплаты зарплат «по-белому» (рост составит около 30% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г.).

В 2007 г. собственные доходы города Орла² выросли на 25%, с 1,079 млрд до 1,348 млрд руб., при этом весь бюджет города составляет порядка 1,8 млрд руб. Минфин РФ считает, что рост доходов города произошел благодаря активизации работы администрации по ряду направлений, таких, как формирование более достоверной налоговой базы и погашение задолженности, переоформление ранее действовавших договоров аренды с учетом перехода на новую методику расчета, более активного взимания штрафов за административные правонарушения.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

¹ Афанасьева Т. Выплата зарплат «по-белому» привела к серьезному пополнению местных финансов // Российская Бизнес-газета. 2008. № 646. 25 марта.

² Конщикова Т. Названы регионы и города, лучше всех управляющие финансами // Российская газета. 2007. 20 декабря.

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов власти;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Главным направлением использования средств местных бюджетов являются расходы, связанные с жизнеобеспечением человека: расходы на социально-культурные мероприятия (на дошкольное воспитание, на начальное и общее среднее образование, на здравоохранение, физическую культуру, культуру и искусство и т.д.), на жилищно-коммунальное хозяйство. Роль местных бюджетов в финансировании отраслей экономики не только существенно меньше, чем у федерального и региональных бюджетов, но и имеет отраслевую

специфику — приоритетными являются инфраструктурные отрасли (транспорт, дорожное хозяйство, связь) и сельское хозяйство.

Расходная часть местных бюджетов наиболее ярко отражает динамику социально-экономических процессов в стране. Главные стороны деятельности местных органов власти — разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Основой установления ответственности и объема расходов местных органов является степень общегосударственной значимости тех или иных расходов. Часть расходов государством признается обязательными на всей территории страны и закрепляется в законодательном порядке за местными властями, тогда такие расходы при недостаточности местных доходов, финансируются из вышестоящего бюджета. Другая часть расходов определяется в рамках законодательства местными органами самоуправления самостоятельно и финансируется из собственных средств.

Надо подчеркнуть, что именно для местных бюджетов принципиально важно при бюджетном планировании доходов и расходов добиваться минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты. Пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, в проект бюджета не могут быть включены расходы (при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с достижением минимальных государственных социальных стандартов, либо расходы, обеспечивающие финансирование отдельных государственных социальных стандартов выше минимальных. С точки зрения сегодняшних проблем социальных расходов местных бюджетов было бы правильным идти по пути дифференциации этих норм по отдельным регионам страны с учетом климатических, исторических, этнических особенностей и уровня обеспеченности населения этими услугами. В этом случае формирование регулирующих доходов местных бюджетов отвечало бы критериям объективности и

научности в установлении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Процессы урбанизации, приводящие к увеличению числа поселений и их расширению, осуществление мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства и улучшению благоустройства населенных пунктов приводят к увеличению расходов местных бюджетов. Особую роль местные бюджеты играют в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры.

В 2006 г. Минфином РФ было отобрано семь лучших городов в сфере управления местными финансами, а в 2007 г. — шесть. Лидерами стали Ижевск, Курск, Орел, Рязань, Сургут (Ханты-Мансийский АО) и Хабаровск. Эти города в процессе управления финансовыми ресурсами добились высокой консолидации внебюджетных доходов, которые направлялись на решение приоритетных задач развития территорий. Местные власти не просто сократили нерациональные расходы, а существенно повысили качество планирования. Так с 2008 г. многие администрации городов внедряют программно-целевой метод планирования бюджетных расходов. Это будет набор муниципальных и ведомственных целевых программ, с помощью которых органы местного самоуправления смогут более эффективно выполнять свои задачи¹.

10.5. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Межбюджетные отношения — это система оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий. Под ними понимаются системно организованные денежные потоки и связи между участниками отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных средств.

Ориентация на усиление экономической и финансовой самостоятельности регионов не исключает необходимости перераспределения части федерального бюджета между субъектами РФ, более того, механизм трансфертов является важным условием укрепления Федерации.

¹ Конищева Т. Названы регионы и города, лучше всех управляющие финансами // Российская газета. 2007. 20 декабря.

Межбюджетные отношения по Бюджетному кодексу РФ основываются на принципах:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

При этом соблюдается принцип равенства бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, который предполагает установление единых для всех субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов РФ и единого порядка уплаты федеральных налогов и сборов. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, являющиеся основой для расчета финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета, определяются на основе единой методики с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных особенностей субъектов Российской Федерации и согласовываются с субъектами РФ при принятии закона о бюджете на очередной финансовый год.

Оказание финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации может быть осуществлено в следующих формах:

- предоставление дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;
- предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации.

Финансовая помощь определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты, величина которых устанавливается Правительством РФ.

Предоставление финансовой помощи на финансирование отдельных целевых расходов в виде субвенций направлено на:

- расходы по федеральным целевым программам;
- капитальные расходы;
- расходы, передаваемые из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- иные целевые расходы.

Оказание финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету может быть осуществлено в следующих формах:

- предоставление из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов Российской Федерации, образуемых в бюджетах субъектов Российской Федерации, финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;
- предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;
- иные формы, предусмотренные бюджетным законодательством субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что существуют взаимоотношения федерального бюджета и с местными бюджетами, а именно, федеральным законом о федеральном бюджете может быть установлена финансовая помощь местным бюджетам на финансирование целевых расходов, предусмотренных федеральными целевыми программами либо федеральными законами.

В последние годы межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставлялись в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, субвенций из Федерального фонда компенсаций, субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов, Федерального фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных и

муниципальных финансов, дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение сбалансированности бюджетов и др.

Основной формой предоставления финансовой помощи по-прежнему остаются дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Это самый крупный фонд. Согласно федеральному бюджету на 2006 г. Фонд финансовой поддержки был утвержден в размере 228,2 млрд руб. За период январь–октябрь 2006 г. из этого Фонда субъектам перечислено дотаций в объеме 201,7 млрд руб. (88,4%). Самые большие дотации (более 80%) на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме финансовой помощи из федерального бюджета поступают в бюджеты республик Саха (Якутия) и Тыва, Камчатской области, Чукотского автономного округа. Регионы-доноры помощи из этого фонда не получают. Значительный объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности также присутствует в консолидированных доходах бюджетов Коми-Пермяцкого автономного округа (50,8%), Чеченской Республики (54,15%), Республики Алтай (54,74%), Республики Дагестан (59,41%), Республики Тыва (64,73%), Республики Ингушетия (65,81%)¹.

Следует отметить, что высокая доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в консолидированном бюджете свидетельствует о низком налоговом потенциале и высоком удельном весе бюджетных расходов в субъекте. Надо отметить тенденцию роста объема межбюджетных трансфертов в 2007 г., которые увеличились по сравнению с 2006 г. практически на треть.

Помогать регионам субсидиями из бюджета надо с учетом уровня существующей в них инфраструктуры и бюджетной обеспеченности по заранее установленной методике. Например, если речь идет о субсидии на образование, то условия получения должны быть завязаны с проведением регионом инфраструктурных изменений в образовательной системе. Желающих получить субсидию из бюджета при соблюдении условий реформирования соответствующих направлений деятельности в регионе, т.е. приложения дополнительных собственных усилий по развитию на инновационных началах, становится меньше, чем раньше. К примеру, в 2008 г. получать субсидию из Фонда содействия реформированию ЖКХ были готовы лишь 40 регионов.

¹ 23 января 2007 г. по данным на сайте Минрегион развития //www.mi.№region/ru

В условиях рыночных отношений финансовая политика выполняет социальные функции, стимулирует подъем экономики, участвует в формировании конкурентной среды и создании полноценного рынка. Этому способствовала реализация в 2007 г. идеи Президента Российской Федерации, изложенной в Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году», о поощрении из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ регионов, развивающих собственную доходную базу (выделено 9 млрд руб.).

Совершенствование финансовых и налоговых отношений между РФ и ее субъектами, а также между органами государственной власти и местного самоуправления направлено на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований. Этому способствует закрепление за субъектами РФ постоянных источников доходов (прежде всего налоговых) для самостоятельного формирования бюджетов. Это позволяет уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных к самофинансированию, и направить ее на помощь депрессивным регионам.

Финансовые отношения в регионе строятся на их тесной связи с развитием производства, с предпринимательской деятельностью как основным источником воспроизводства финансовых ресурсов. Укрепление финансовой базы региона предполагает стимулирование развития предпринимательской активности прежде всего в виде малого бизнеса. Это предполагает решение проблемы отражения налоговых поступлений от резидентов и нерезидентов региона, учета ненаблюдаемой («теневой» и «серой») экономики.

Вопрос о межбюджетных отношениях — один из самых острых на сегодняшний день. Его невозможно решить, не учитывая и не согласовывая с собственно регионами, ведущими экспертами, бизнесменами, вовлеченными в этот процесс, всеми заинтересованными группами общественности. Управление финансовой обеспеченностью и бюджетной самодостаточностью региона базируется на научно обоснованном определении соотношения финансовых ресурсов региона и потребности в них, рассчитанной с учетом социальных нормативов и дифференциацией последних по важнейшим направлениям социально-экономического развития региона. В условиях перехода к преимущественной децентрализации управления финансовыми ресурсами финансовая обеспеченность должна достигаться в первую очередь за счет собственных

ресурсов. Бюджетная самообеспеченность региона предполагает опору региона в основном на собственные возможности и источники поступлений в региональный бюджет, которые соизмеряются с расходами, достаточными для осуществления соответствующих социально-экономических программ. С 1 января 2008 г. вступили в действие новые нормы Бюджетного кодекса РФ, согласно которым целевые программы нужно приводить в соответствие с реальными возможностями региональных бюджетов — средства на программу обязательно должны быть заложены в бюджете. За последние годы появилось множество целевых программ, для воплощения которых финансовых ресурсов в достаточных объемах не было. Теперь это невозможно. Право на существование имеют только те публичные программы, под которые есть в наличии и официально выделены финансы целевых программ, которые приводятся в соответствие с реальными параметрами регионального бюджета и нормами бюджетного законодательства. Сложившаяся в настоящее время практика принятия решений о финансовой поддержке регионов не в полной мере учитывает реальный уровень благосостояния населения, качества жизни, состояние отраслей экономики, уровень развитости инфраструктуры, степень использования налогового потенциала региона.

Управление финансовой обеспеченностью и бюджетной самодостаточностью региона представляет собой комплекс воздействий на доходную и расходную части бюджета в целях повышения его доходности.

Уровень финансовой обеспеченности региона может быть повышен за счет:

- роста доходной части бюджета на основе достижения необходимых объемов налоговых и прочих поступлений дифференцированно по каждой статье бюджета;
- повышения эффективности использования финансовых ресурсов за счет значительного сокращения субсидий и трансфертов, выделяемых отраслям и отдельным получателям;
- объективизации бюджета путем формирования его статей преимущественно на основе использования социальных нормативов для расчета объемов финансовых поступлений и объемов потребления финансовых ресурсов.

Таким образом, можно утверждать, что бюджетная система региона представляет собой инструмент проведения администрации региона активной экономической политики. Аккумулируя финансовые ресурсы с помощью налогов и сборов и направляя

их на приоритетные нужды регионального сообщества, властные органы проводят заявленную на выборах экономическую и социальную политику.

Контрольные вопросы

1. Определите региональные финансы в широком и узком понимании.
2. Каковы основные принципы построения финансовых отношений в регионе?
3. Назовите функции региональных финансов.
4. Опишите состав региональных финансовых ресурсов.
5. Назовите принципы формирования бюджетной системы региона.
6. Каковы виды доходов регионального и местного бюджетов?
7. Укажите расходы регионального и местного бюджетов.
8. Чем вызвана необходимость распределения доходов и расходов между бюджетами различных уровней?
9. Каковы сущность и формы межбюджетных отношений.

Глава 11

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ И ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ КОРПОРАЦИЙ В РЕГИОНАХ РФ

11.1. ВИДЫ НАУЧНОЙ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ И ЕЕ СУБЪЕКТЫ

Наука — отрасль человеческой деятельности, объединяющая в своем составе научные кадры и специфические средства производства, базирующиеся на информации, олицетворяющей накопленный опыт, знания.

Научная деятельность направлена на получение и применение новых знаний как в других отраслях, так и в себе самой, она носит межотраслевой характер и подразделяется на следующие виды¹:

1. *Фундаментальная научная деятельность*, когда осуществляются технические и (или) экспериментальные исследования для получения знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества и окружающей среды;

2. *Прикладная научная деятельность*, когда проводятся исследования по применению новых знаний для достижения конкретных целей, решения практических задач в отраслях народного хозяйства;

3. *Научно-техническая деятельность*, когда ведутся исследования по получению и применению новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы;

4. *Экспериментальные разработки* — вид научной деятельности основанный на знаниях, приобретенных в результате проведения исследований или на основе практического опыта по сохранению жизни и здоровья человека, созданию новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшему усовершенствованию.

¹ О науке и государственной научно-технической политике. Федеральный закон от 15 июля 1998 г. № 111-93 с последующими изменениями.

Результатами научной и (или) научно-технической деятельности являются новые знания или решения, зафиксированные на любом информационном носителе. Продуктом научного труда являются востребованные знания, результаты, предназначенные для реализации. Стоимость продукта научного труда определяется рынком в зависимости от степени готовности его использования и (или) его эффективности.

Право собственности на продукт научного труда принадлежит автору и (или) смежнику, инвестору на основе договора. Автор — это физическое лицо (лица), творческим трудом которого создан продукт научного труда. Субъектами смежных прав являются юридические (физические) лица, осуществляющие опубликование, исполнение и т.п. действия с продуктом научного труда, они же могут быть и инвесторами научной деятельности. Регулируется авторское право федеральным законодательством¹.

Основными **видами информационных носителей знаний** являются публикации, объявления, любое предание гласности. Публикации могут быть устными, в форме выступлений, докладов на семинарах, лекциях, симпозиумах, конференциях. Могут быть основаны на видеoinформации как доклады с иллюстрациями, слайдами, диафильмами, как видеоклипы, кинофильмы, телепередачи, видеофильмы и т.д.

В письменном виде научная информация распространяется путем регистрации и хранения в библиотеках реферативных сообщений, отчетов, сборников тезисов докладов, полных докладов, журналов, брошюр, книг в виде научных работ, учебных пособий без грифов, с грифами министерств и ведомств, учебников, справочников, словарей, энциклопедий.

Огромным источником научной информации стала сеть Интернет. Отраслевыми источниками информации продолжают быть научные центры, учебные заведения разных профилей, особенно вузы, отраслевые академии и университеты. Особым центром научной информации является Академия наук РФ со своими институтами и филиалами.

В отраслевых корпорациях, имеющих свои научно-исследовательские организации, кроме публикаций представляются макеты изделий, опытные и промышленные образцы, чертежи, схемы,

¹ Об авторском праве и смежных правах. Закон РФ от 9 июля 1993 г. № 5352-1 // Российская газета. 1993. 3 августа; Патентный закон Российской Федерации. Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. № 22-ФЗ с изменениями // Российская газета. 1992. 14 октября; 2003. 11 февраля.

сборники наглядных материалов (буклеты), фотографии, карты и т.д. Периодически отраслевые корпорации выставляют свои достижения на специализированных выставках, на ВВЦ в г. Москве, на международных выставках и ярмарках.

Переработкой научной информации по отраслям научно-технической деятельности заняты *научные работники*. Научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, устанавливаемом федеральным законодательством¹, положениями и инструкциями научных организаций, корпораций и отраслей.

Научной и (или) научно-технической (в дальнейшем научной) деятельностью могут заниматься любые физические и юридические лица, при этом государство гарантирует им свободу творчества, защиту от недобросовестной конкуренции, признает право на обоснованный риск, обеспечивает свободу доступа к научной и научно-технической информации, финансирование проектов, выполняемых по госзаказам.

К научным работникам (исследователям) относятся граждане, обладающие необходимой квалификацией и профессионально занимающиеся научной деятельностью. Квалификация научных работников подтверждается посредством государственной системы аттестации.

По категориям научные работники последовательно подразделяются на младших научных сотрудников (м.н.с.), научных сотрудников (н.с.), старших научных сотрудников (с.н.с.), ведущих научных сотрудников (в.н.с.) и главных научных сотрудников (г.н.с.). С 1985 г. в стране действуют утвержденные государственными органами квалификационные характеристики должностей перечисленных категорий научных сотрудников, ученого секретаря и заведующих (начальников) научно-исследовательских подразделений научно-исследовательских институтов (учреждений)².

В должности **младшего научного сотрудника** могут работать лица, имеющие высшее образование и опыт работы по специальности не менее 3 лет. При наличии ученой степени, окончании магистратуры, аспирантуры и прохождении стажировки физические лица по рекомендации совета высшего учебного заведения (факультета) могут быть назначены на должность м.н.с.

¹ О науке и государственной научно-технической политике. Федеральный закон № 127-ФЗ от 23 августа 1996 г. с последующими изменениями.

² Об утверждении квалификационных характеристик должностей научных сотрудников, ученого секретаря и заведующих (начальников) научно-исследовательских подразделений научно-исследовательских институтов (учреждений). Постановление Госкомитета СССР по труду и социальным вопросам от 30 декабря 1985 г. № 416.

На должность **научного сотрудника** по рекомендации совета вуза (факультета) назначаются лица, имеющие высшее образование и опыт работы по специальности не менее 5 лет, при наличии авторских свидетельств или научных трудов, а при наличии ученой степени без предъявления требований к стажу работы.

К **старшему научному сотруднику** предъявляются более высокие требования по стажу (не менее 10 лет), по наличию научных трудов (свидетельств на изобретения) и, как правило, требуется наличие ученой степени кандидата наук.

Ведущий научный сотрудник должен иметь ученую степень кандидата или доктора наук, а также научные труды, опыт выполнения крупных проектов и разработок.

Главный научный сотрудник должен иметь ученую степень доктора наук, а также крупные научные труды, реализованные на практике, и научный авторитет в соответствующей области знаний.

В соответствии с правовыми основами оценки квалификации научных работников и критериями определения этой оценки, обеспечиваемыми государственной системой аттестации, установлены следующие **ученые степени¹** и **ученые звания²** для научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации:

- ученая степень доктора по отрасли науки согласно номенклатуре специальностей научных работников;
- ученая степень кандидата наук по отрасли науки;
- ученое звание профессора по специальности согласно номенклатуре специальностей научных работников;
- ученое звание доцента по специальности;
- ученое звание профессора по кафедре образовательного учреждения высшего профессионального и дополнительного профессионального образования;
- ученое звание доцента по кафедре.

В общем виде соотношения должностей и квалификации научных сотрудников представлены в табл. 11.1.

Каждый научный работник имеет право на объективную оценку своей научной и (или) научно-технической деятельности, получение вознаграждений, поощрений и льгот, соответствующих его творческому вкладу, получение доходов от реализации науч-

¹ Положение о порядке присуждения ученых степеней. Утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74 // Российская газета. 2002. 6 февраля.

² Положение о порядке присуждения ученых званий. Утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 марта 2002 г. № 194 // Российская газета. 2002. 10 апреля.

Таблица 11.1

СООТНОШЕНИЯ ДОЛЖНОСТЕЙ, СТЕПЕНЕЙ И ЗВАНИЙ НАУЧНЫХ РАБОТНИКОВ И ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ ВУЗОВ

Должность научного сотрудника	Должность преподавателя в вузах	Соответствующая должности квалификация	Соответствующее квалификации ученое звание	Академическое звание
М.н.с.	Ассистент	Бакалавр—магистр	—	—
Н.с.	Преподаватель	Магистр, кандидат наук	—	—
С.н.с.	Ст. преподаватель	Кандидат, доктор наук	—	—
В.н.с.	Доцент	Кандидат, доктор наук	Доцент по специальности/доцент по кафедре	Академик общественной Академии наук
Г.н.с.	Профессор	Доктор наук	Профессор по специальности/профессор по кафедре	Член-корреспондент Академии наук
Почетные звания: заслуженный деятель науки лауреат государственной премии			Действительный член специализированной и (или) Академии наук РФ	

ных результатов, подачу заявок и участие в научных дискуссиях, конференциях, симпозиумах и иных коллективных обсуждениях, участие в конкурсах на финансирование научных исследований из бюджетов и фондов, не запрещенных законодательством, доступ к научной информации, публикацию научных результатов, участие в международном сотрудничестве, повышение научной квалификации.

Научные работники могут осуществлять свою деятельность самостоятельно за счет собственных средств или в рамках научной организации. **Научной организацией** признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также общественное объединение научных работников, осуществляющих в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников. Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации.

Все они проходят государственную аккредитацию, по результатам которой получают свидетельство. Притом свидетельство о государственной аккредитации выдается научной организации, объемом научной и (или) научно-технической деятельности которой составляет не менее 70% общего объема работ и уставом которой предусмотрен ученый (научный, технический, научно-технический) совет в качестве одного из органов управления.

Правительством РФ может присваиваться аккредитованной научной организации статус **государственного научного центра**, если она располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и ее научная деятельность получила международное признание.

Обязательными качественными критериями присвоения статуса являются следующие:

1) научная и (или) научно-техническая деятельность организации направлена на реализацию Приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, Перечня критических технологий Российской Федерации и (или) обеспечение стратегических интересов Российской Федерации в области обороны и национальной безопасности;

2) организация является ведущей в реализации одной или нескольких критических технологий Российской Федерации и (или) головной организацией по разработке научных (научно-технических) проектов национальной значимости в области обороны и национальной безопасности;

3) научная и (или) научно-техническая деятельность является основной деятельностью организации;

4) организация имеет в собственности, хозяйственном ведении либо оперативном управлении уникальное опытно-экспериментальное оборудование, в том числе уникальные установки, утрата либо ненадлежащее использование которого способно привести к снижению научно-технического потенциала страны, ее обороноспособности и безопасности;

5) организация располагает научными кадрами высшей квалификации;

6) в организации функционирует научный или научно-технический совет;

7) организация осуществляет подготовку кадров высшей квалификации, участвует в процессе интеграции науки и образования;

8) результаты научных (научно-техническая деятельность) исследований организация получила международное признание;

9) участие организации в федеральных целевых программах.

Таблица 11.2
**ОСНОВНЫЕ ЗНАЧЕНИЯ ИНДИКАТОРОВ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГНЦ РФ**

№ п/п	Наименование показателя	Значение
1	Удельный вес исследований и разработок в общем объеме выполненных работ, %	не менее 50
2	Участие в реализации приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники в РФ и критических технологий РФ, в том числе ФЦП (в % от общего объема выполненных работ)	не менее 70
3	Объем работ по исследованиям и разработкам, выполненный собственными силами, отнесенный к численности исследований, тыс. руб.	на 10% выше среднего по государственному сектору науки (по данным Росстата)
4	Удельный вес средств, полученных по международным контрактам, или средств, засчитываемых в качестве взносов в соответствии с международными обязательствами РФ, в общем объеме внебюджетных средств, %*	не менее 10
5	Удельный вес исследователей в общей численности работников, %	не менее 33
6	Количество высококвалифицированных специалистов (кандидатов наук и докторов наук), отнесенное к общей численности исследователей, %	не менее 30
7	Удельный вес внебюджетных средств в общем объеме работ, выполненных собственными силами, %*	не ниже среднего по РФ (по данным Росстата)
8	Число публикаций в научно-технических изданиях, отнесенное к численности исследователей (за последние 3 года)	на 10% выше среднего по областям специализации ГНЦ РФ
9	Количество действующих охранных документов на результаты интеллектуальной деятельности, которым предоставляется правовая охрана (определенные ст. 1225 ГК РФ), отнесенное к численности исследователей	на 10% выше среднего по РФ (по данным Росстата)

* Данные показатели рассматриваются с учетом объективной возможности организации достижения установленных пороговых значений.

Значения целевых индикаторов и показателей, указанных в табл. 11.2, в динамике за 3 года используются при рассмотрении материалов научных организаций, претендующих на присвоение статуса государственного научного центра Российской Федерации¹.

¹ Об основных значениях целевых индикаторов и показателей деятельности государственных научных центров Российской Федерации. Минобрнауки России. Одобрено протоколом № 1 заседания межведомственной комиссии по научно-инновационной политике от 5 июля 2007 г.

Статус научной организации и государственного научного центра является основанием для предоставления льгот на уплату налогов и других льгот, предусмотренных законодательством. В частности, государственные научные организации имеют право сдавать в аренду имущество, закрепленное за ними, и использовать доходы в качестве источника дополнительного финансирования, содержания и развития материально-технической, научно-исследовательской и опытно-экспериментальной базы, обновления производственных фондов. За государственными научными организациями закрепляются в бессрочное безвозмездное пользование земельные участки, выделенные им в установленном порядке.

Особый государственный статус имеют Российская академия наук, отраслевые академии наук (сельскохозяйственных наук, медицинских наук, образования, архитектуры и строительных наук, художеств и т.д.). Они являются некоммерческими организациями (учреждениями), которые наделяются правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования и распоряжения переданным им имуществом. В РАН и отраслевые академии наук входят научные организации, организации научного обслуживания и социальной сферы.

Структура РАН и отраслевых академий наук, порядок деятельности и финансирование входящих в них структур определяются уставами академий. Финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета и иных источников. Академии наук ежегодно представляют Президенту РФ и в Правительство РФ отчеты о проведенных научных исследованиях, научных и (или) научно-технических результатах, а также предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных и прикладных наук.

11.2. ОСНОВЫ ОТРАСЛЕВОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ВАЖНЕЙШИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ

Органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, научные организации в пределах своих полномочий определяют направления развития отраслевой и межотраслевой науки, приоритетные направления развития, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществление межотраслевой координации, разработку и реализацию научных и научно-технических планов, программ и проектов, развитие интеграции науки и техники.

Ученые советы научных организаций утверждают планы научных работ и саморазвития исходя из государственных заказов, сложившегося профиля, научных и экономических интересов и принципов.

Государственная научно-техническая политика строится на основе направлений, опубликованных в доктрине развития российской науки еще в 1996 г. К ним относятся следующие направления:

- поддержка развития науки в качестве приоритетной задачи государства;
- выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-технических и опытно-конструкторских работ гражданского назначения в размере не менее 3% его расходной части с ежегодным увеличением размера этих средств по мере стабилизации экономики;
- создание условий для развития фундаментальных научных исследований и ведущих научных школ;
- повышение престижности научного труда, создание достойных условий жизни и работы ученых и специалистов;
- реформирование сферы науки путем усовершенствования принципов управления, финансирования и организации научных исследований;
- интеграция науки и образования, развитие системы подготовки квалифицированных научных кадров;
- создание условий для конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники, стимулирование и поддержка инновационной деятельности;
- ориентация отечественного научного потенциала на решение важнейших социально-экономических задач и обеспечение безопасности страны.

В Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» решение перечисленных задач подкрепляется формулировкой *основных целей и принципов*.

Так, **основными целями** государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализацию *важнейших социальных задач*, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экономической обстановки и

защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, упрочение взаимосвязи науки и образования.

Государственная научно-техническая политика осуществляется на основе следующих принципов:

1. Признание науки социально значимой отраслью.
2. Гласность при выборе приоритетных направлений развития.
3. Гарантия приоритетности развития фундаментальных научных исследований.
4. Интеграция научной, научно-технической и образовательной деятельности.
5. Поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в науке.
6. Концентрация ресурсов.
7. Стимулирование через систему экономических и иных льгот.
8. Развитие посредством создания системы государственных научных центров и других структур.
9. Стимулирование деятельности в субъектах РФ и интеграция их научно-технического потенциала.
10. Развитие международного сотрудничества.

Тем не менее финансирование науки в эти годы было недостаточным. Так, в бюджетах периода 2002–2005 гг. объем финансирования науки планировался в 1,2–1,5% от расходной части бюджета РФ, что в 2 раза меньше предусмотренного в Указе Президента РФ 1996 г. Причем на фундаментальные исследования было предусмотрено 0,79%, а на разработку технологий приоритетных направлений научно-технического прогресса — около 1%.

Финансирование фундаментальных научных исследований, проводимых в ведущих научных школах, как правило, в системе академической науки и в системе высшего профессионального образования также недостаточное. В частности, в бюджете на 2002 г. высшей школе было предусмотрено направить 2,23% от расходной части бюджета. Государственные капитальные вложения в науку составляли 1,62%. Исходя из этого на 1998–2000 гг. распоряжением Правительства РФ от 20 мая 1996 г. № 573-р был утвержден «План действий по реализации концепции реформирования российской науки», где предусматривались мероприятия по активизации научно-технической политики, реструктуризации сети научных организаций, улучшению финансовой ситуации в науке, кадровому

обеспечению (в том числе по созданию и обеспечению сети подготовки и переподготовки кадров в области инновационно-технологического менеджмента), укреплению научно-технического потенциала регионов, повышению инновационной активности (в том числе по созданию инновационно-технологических центров (ИТЦ) по международному сотрудничеству).

И тем не менее явно недостаточное финансирование науки привело к миграции научных кадров, оттоку ученых, преподавателей высшей школы, высококвалифицированных специалистов сфер науки как за рубеж, так и в другие области деятельности.

Поэтому в «Основах политики РФ в области развития науки и технологии на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» определены следующие более обширные задачи по сравнению с предыдущим периодом:

1. Создание организационных и экономических механизмов для повышения востребованности инноваций отечественным производством, обеспечение опережающего развития фундаментальной науки, важнейших прикладных исследований и разработок.
2. Совершенствование нормативно-правовой базы научной, научно-технической и инновационной деятельности.
3. Адаптация научно-технического комплекса к условиям рыночной экономики, обеспечение взаимодействия государственного и частного капитала в целях развития, технологии и техники.
4. Рациональное сочетание государственного регулирования и рыночного механизма, мер прямого и косвенного стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности при реализации приоритетных направлений развития науки, технологии и техники.
5. Совершенствование системы подготовки научных и инженерных кадров высшей квалификации в области науки и технологии.
6. Поддержка научных исследований и экспериментальных разработок в приоритетных направлениях развития науки, технологии, техники с учетом мировых тенденций в этой сфере.
7. Укрепление научно-исследовательского сектора высшей школы.
8. Активизация деятельности по передаче знаний и технологии между оборонными и гражданскими секторами экономики, развитие технологии двойного применения и расширение их использования.

9. Ускоренная реализация научных и научно-технических достижений, способствующих предотвращению возникновения военных конфликтов, техногенных и экологических катастроф и снижению ущерба от них.

10. Разработка и модернизация вооружений, военной и специальной техники, содействие развитию оборонно-промышленного комплекса.

11. Совершенствование технических средств, форм и способов борьбы с терроризмом, в том числе и международным.

Важнейшими направлениями государственной политики в области развития науки и технологий в регионах являются следующие (рис. 11.1.).

Развитие фундаментальной науки как одного из стратегических направлений служит базой прикладных исследований — это основа экономического роста страны, его будущего устойчивого развития.

Фундаментальные исследования ведутся по всем возможным направлениям, но государство берет на себя особую заботу о приоритетных направлениях фундаментальных исследований, исходя из национальных интересов России и с учетом мировых тенденций.

Отсюда важнейшие прикладные исследования и разработки также должны осуществляться по приоритетным направлениям, быть направлены на решение комплексных научно-технических и технологических проблем и ориентированы на конечный результат, способный стать инновационным продуктом.

К приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники отнесены:

- информационно-телекоммуникационные технологии и электроника;
- космические и авиационные технологии;
- новые материалы и химические технологии;
- новые транспортные технологии;
- перспективные вооружения, военная и специальная техника;
- производственные технологии;
- технологии живых систем;
- экология и рациональное природопользование;
- энергосберегающие технологии.

В числе первоочередных основных задач развития фундаментальной науки и важнейших прикладных исследований и разработок находятся:

Важнейшие направления развития науки и технологий

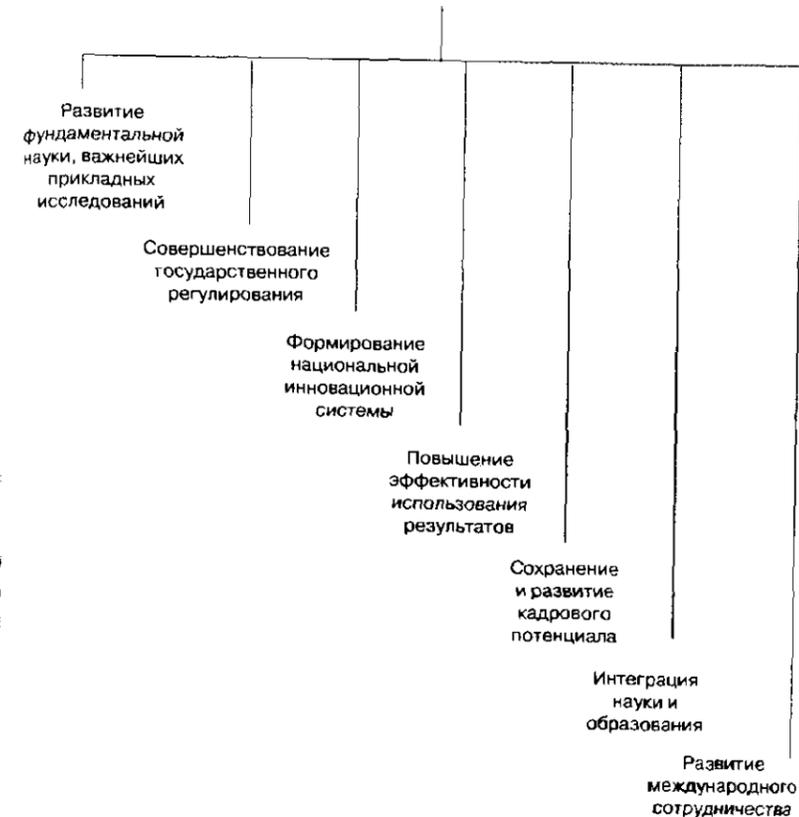


Рис. 11.1. Основы государственной политики в области развития науки и технологий в регионах на период до 2010 г. и на дальнейшую перспективу

- разработка мер государственной поддержки, способных обеспечить технологические прорывы и формирование условий для перехода к постиндустриальному технологическому укладу;
- проведение прогнозных исследований по выявлению особо перспективных направлений научно-технического и технологического развития в отраслях и оценке его последствий;

- сохранение и поддержка действующих научных и научно-технических школ, обеспечение преемственности научных знаний;
- совершенствование информационной и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры в области науки, образования, подготовки кадров. Развитие кодификации научных знаний, всей системы научно-технической и военно-технической информации;
- создание и ресурсное обеспечение уникальных научных установок, сети центров коллективного пользования научным и экспериментальным оборудованием, в том числе на основе лизинга;
- развитие исследовательской, конструкторской и опытно-экспериментальной базы научного приборостроения;
- повышение роли социальных и гуманитарных исследований.

Совершенствование государственного регулирования в области развития науки и техники исходит из необходимости формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения, приоритетных направлений развития науки, критических технологий.

Перечень критических технологий РФ утвержден Указом Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-578. В его состав включены: авиационная и ракетно-космическая техника с использованием новых технических решений; безопасность атомной энергетики; безопасность движения; управление транспортом, итермодальные перевозки и логические системы; безопасность и контроль качества сельскохозяйственного сырья и пищевых продуктов; биологические средства защиты растений и животных; быстрое возведение и трансформация жилья; высокопроизводительные вычислительные системы; генодиагностика и генотерапия; добыча и переработка угля; информационная интеграция и системная поддержка жизненного цикла продукции (CALS-, CAD-, CAM-, CAE-технологии); информационные телекоммуникационные системы; искусственный интеллект; каталитические системы и технологии; керамические и стекломатериалы; компьютерное моделирование; лазерные и электронно-ионно-плазменные технологии; материалы для микро- и нанoeлектроники; мембранные технологии; металлы и сплавы со специальными свойствами; мехатронные технологии, микросистемная техника; мониторинг окружающей среды; нетрадиционные возобновляемые экологически

чистые источники энергии и новые методы ее преобразования и аккумулирования; обезвреживание техногенных сред; обращение с радиоактивными отходами и облученным ядерным топливом; опто-, радио- и акустоэлектроника, оптическая и сверхвысокочастотная связь; оценка, комплексное освоение месторождений и глубокая переработка стратегически важного сырья; переработка и воспроизводство лесных ресурсов; поиск, добыча, переработка и трубопроводный транспорт нефти и газа; полимеры и композиты; прецизионные и нанометрические технологии обработки, сборки, контроля; природоохранные технологии, переработка и утилизация техногенных образований и отходов; прогнозирование биологических и минеральных ресурсов; производство и переработка сельскохозяйственного сырья; производство электроэнергии и тепла на органическом топливе; распознавание образов и анализ изображений; синтез лекарственных средств и пищевых добавок; синтетические сверхтвердые материалы; системы жизнеобеспечения и защита человека; снижение риска и уменьшение последствий природных и техногенных катастроф; сохранение и восстановление нарушенных земель, ландшафтов и биоразнообразия; технологии биоинженерии; технологии высокоточной навигации и управления движением; технологии глубокой переработки отечественного сырья и материалов в легкой промышленности; технологии иммунокоррекции; технологии на основе сверхпроводимости; технологические совмещаемые модули для металлургических мини-производств; транспортные и судостроительные технологии освоения пространств и ресурсов Мирового океана; экологически чистый и высокоскоростной наземный транспорт; элементная база микроэлектроники, нанoeлектроники и квантовых компьютеров; энергосбережение; базовые и критические военные и специальные технологии.

Государственные заказы на научно-техническую продукцию и государственное финансирование призваны обеспечить комплексное сочетание организации исследований на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, путем создания современных корпораций (холдингов, федеральных центров науки и высоких технологий, межотраслевых центров науки), стимулирования научной и инновационной деятельности в субъектах РФ, развития муниципальных образований с высоким научно-техническим потенциалом, имеющих статус наукоградов, административно-территориальных образований, для которых характерно интенсивное научно-техническое и инновационное развитие, создание особых научно-технологических зон.

Важным является формирование национальной инновационной системы, которая предусматривает благоприятную экономическую и правовую среду, построение инновационной инфраструктуры и совершенствование механизма государственного содействия коммерциализации результатов научных исследований и разработок.

Необходимо совершенствовать механизм взаимодействия между участниками инновационного процесса, в частности, взаимодействия государственных научных организаций и государственных высших учебных заведений с промышленными предприятиями в целях продвижения новых технологий в производство, повышения квалификации производственного персонала, проведения экономической политики стимулирования внебюджетного финансирования, создания условий для развития венчурного инвестирования, создания и развития объектов инновационной инфраструктуры (инновационно-технологических центров, технопарков и т.п.), сети малых инновационных предприятий, специальных бирж интеллектуальной собственности и научно-технических услуг.

Основными задачами *повышения эффективности использования результатов* научной и научно-технической деятельности являются: создание системы учета и обеспечения доступа к информации о результатах; стимулирование создания и использования результатов; регулирование порядка учета, инвентаризации, амортизации и налогообложения объектов интеллектуальной собственности; формирование рынка интеллектуальной собственности и совершенствование патентной и лицензионной деятельности.

В области *сохранения и развития кадрового потенциала* научно-технического комплекса актуальными являются задачи: по созданию условий для привлечения и закрепления талантливой молодежи; обеспечению взаимосвязи уровня подготовки научных кадров высшей квалификации с потребностями реализации приоритетных направлений науки, технологий и техники; совершенствованию контрактной формы найма научных работников; повышению статуса, социальных гарантий и увеличению уровня доходов; повышению качества подготовки научных кадров в аспирантурах (адъюнктурах) и докторантурах.

Основными задачами *в области интеграции науки и образования* являются создание и поддержка деятельности интегрированных научно-образовательных структур, университетских и межуниверситетских комплексов, научно-учебно-производственных центров (в том числе инновационных) для консолидации усилий и ресур-

сов. развития сотрудничества и кооперации, совместное использование научной, опытно-экспериментальной базы академического, вузовского и отраслевого секторов науки в исследовательском и учебном процессе.

В области *развития международного сотрудничества* потребуются государственная поддержка в создании нормативно-правовой базы, стимулирующей приток иностранных инвестиций в отечественную научную и инновационную сферу, стимулирование создания международных научных лабораторий, центров, научно-образовательных и научно-производственных интегрированных структур, в том числе путем активного продвижения на мировой рынок отечественной научной и научно-технической продукции, стимулирования взаимодействия с соотечественниками, занятыми научной деятельностью за рубежом, использование международного сотрудничества для подготовки кадров отечественного научно-технического комплекса и подготовки и переподготовки зарубежных специалистов в вузах и ведущих научных организациях, в том числе за счет использования механизма погашения внешнего долга РФ.

11.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РФ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

В 2005 г. Правительством РФ были утверждены направления инновационной политики РФ на перспективу¹, где под инновационной деятельностью понимается: выполнение работ и (или) оказание услуг, направленных на создание и организацию производства принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг); создание и применение новых или модернизацию существующих способов (технологий) ее производства, распространения и использования; применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций (нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров, работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или создание условий для такой экономии.

К целям государственного регулирования инновационной деятельности относятся: повышение качества жизни населения,

¹ Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года. Утверждено Председателем Правительства РФ М. Фрадковым 5 августа 2005 г. № 2473-П7.

достижение экономического роста, развитие фундаментальной науки, образования, культуры (базы экономического роста) и обеспечение обороноспособности и безопасности страны от внешних и внутренних угроз (рис. 11.2).

Цели определяют перечень задач, который необходим для их выполнения.

В частности, одной из первых задач ставится формирование приоритетов инновационной деятельности. Это значит, что система науки и инноваций не может упускать ни одного звена в общей цепи инноваций. Но государство поддерживает те из них, которые позволяют быстро занять конкурирующие позиции.

Например, государство обеспечит поддержку НИОКР в таких конкурентоспособных областях, как оборонно-промышленный комплекс, атомная и авиакосмическая промышленность, связь и телекоммуникации, фармацевтика и биотехнология, производство программного обеспечения.

Государство заинтересовано в развитии инновационных технологий, направленных на повышение эффективности использования энергетических и природных ресурсов страны, включая уникальные технологии, созданные в оборонно-промышленном комплексе.

Для этого необходимо обеспечить рациональное сочетание механизмов государственного прямого и косвенного стимулирования и рыночных механизмов, нормативно-правовое регулирование инновационной деятельности.

Особого внимания заслуживает вопрос о создании условий для развития кадрового потенциала прежде всего отечественной науки, а затем обеспечения преемственности в научной и технологической сферах.

Поэтому необходимо ускорение процессов интеграции научной, образовательной и производственной деятельности через формирование научно-образовательных, научно-образовательно-производственных интегрированных структур.

Актуальными стали задачи повышения эффективности государственно-частного партнерства, привлечения отечественных и иностранных инвестиций в наукоемкие высокотехнологичные отрасли экономики страны.

Для выполнения поставленных задач определены три основных направления действий.

Первое — создание благоприятной экономической и правовой среды для инновационной деятельности. Сюда входят меры по охране,

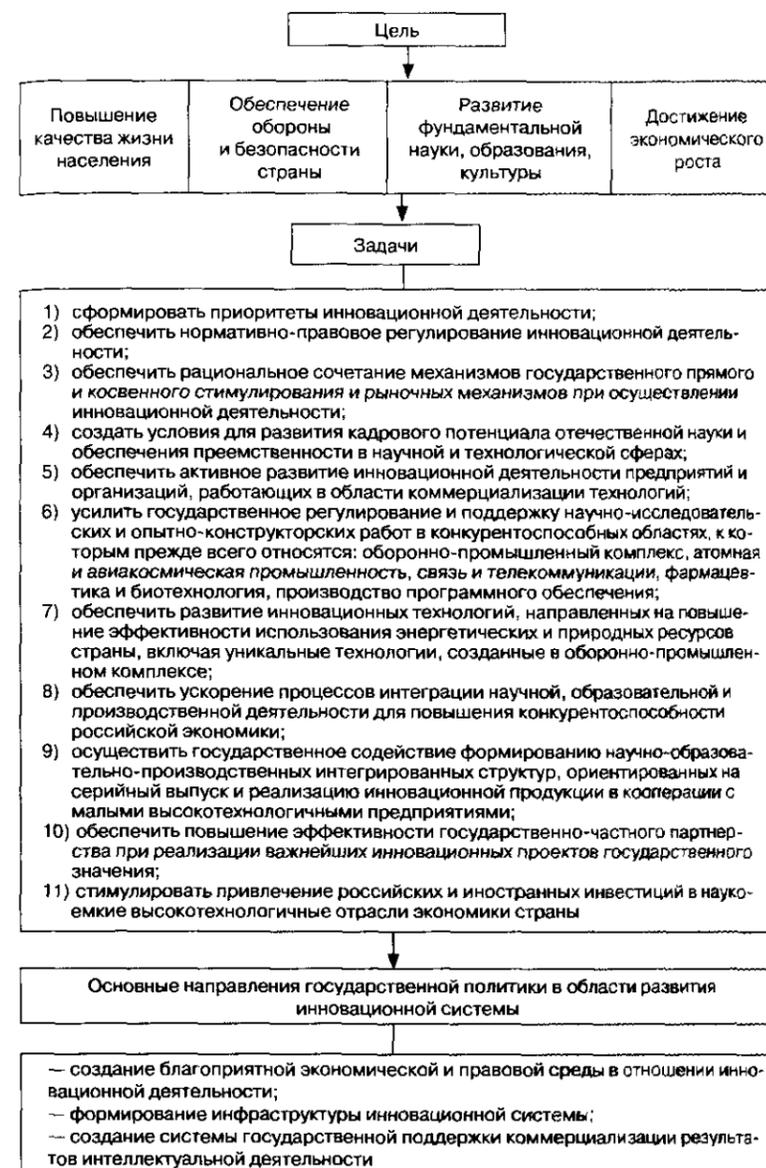


Рис. 11.2. Цель, задачи и направления политики РФ в области развития инновационной деятельности на период до 2010 г.

использованию и защите результатов интеллектуальной деятельности; определение правовых норм, регламентирующих использование ресурсов систем научно-технической и военно-технической информации, включая обмен знаниями и технологиями между этими сферами; по созданию правовых условий для консолидации усилий всех уровней органов власти по формированию инновационной системы; по разработке и реализации налоговой, таможенной и тарифной политики, нацеленных на стимулирование внедрения в производство новых технологий; по созданию нормативно-правовой базы, направленной на формирование благоприятной среды для привлечения инвестиций, включая развитие форм совместного (за счет средств бюджетов и частных) инвестирования проектов; по созданию институциональных и правовых условий развития венчурного предпринимательства.

Второе — формирование инфраструктуры инновационной системы. В это направление включены меры по созданию и развитию объектов инновационной инфраструктуры; по формированию инновационно-активных территорий (наукоградов, технополисов и др.), в том числе технико-внедренческих экономических зон; по развитию системы региональных и отраслевых фондов поддержки инновационной деятельности, включая фонды стартового финансирования и венчурного предпринимательства; по формированию системы информационной поддержки, включая оказание консалтинговых услуг; по содействию создания и развития малых инновационных предприятий.

Инфраструктура инновационной системы должна развиваться, в первую очередь, на территориях с высокой концентрацией инновационного потенциала, включая наукограды, академгородки, особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования и иные виды технополисов в соответствии с условиями конъюнктуры внутреннего и мирового рынков.

Третье направление — создание системы государственной поддержки коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. В частности, это меры, которые включают подготовку производства и обеспечение вывода на рынок инновационной продукции путем:

- координации федеральных, региональных, межведомственных и ведомственных целевых программ в целях консолидации и концентрации бюджетных и внебюджетных ресурсов для финансирования инновационной деятельности;
- комплексного решения задач инновационного развития регионов и наукоемких высокотехнологичных отраслей в рамках

реализации Приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации и Перечня критических технологий Российской Федерации;

- совершенствования механизмов взаимодействия участников инновационной деятельности, в первую очередь, между научными организациями, высшими учебными заведениями и промышленными предприятиями в целях продвижения новых знаний и технологий в производство.

Таким образом, суммируя понятие, содержание инновационной деятельности, сформулированные направления ее развития и показатели результирующие инновационный потенциал, можно представить сущностную характеристику инновационной системы (рис. 11.3).

Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г., разработанная Министерством образования и науки в 2006 г., настолько продумана, что стало возможным представить ее в виде «паспорта»¹, целью которого является формирование сбалансированного сектора исследований и разработок и эффективной инновационной системы. Он включает перечень конкретных целевых программ и основных мероприятий как продолжение уже действующих, так и вновь разработанных, особо выделяя программы фондов поддержки научной и научно-технической деятельности. В нем впервые показаны целевые индикаторы реализации стратегии: устойчивый рост внутренних затрат на использование и разработки до 2% ВВП в 2010 г. и до 2,5% в 2015 г.; усиление притока молодых кадров в научную сферу, увеличение коэффициента изобретательской активности (4,0 к 2011 г. и 5,5 к 2016 г.), увеличение доли нематериальных активов в общей сумме активов организаций по сектору исследований и разработок к 2011 г. до 15% и к 2016 г. до 30%. Удельный вес предприятий, осуществляющих технологические инновации, в общем их числе достигнет 15% к 2011 г. и 20% к 2016 г.

Рост удельного веса инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции составит в 2011 г. до 15%, а к 2016 г. — до 18%, и в экспорте промышленной продукции к 2011 г. — до 12%, а к 2016 г. — до 15%.

И все это становится достаточно реальным, так как к началу 2008 г. в России:

¹ Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. Министерство образования и науки в РФ. Утверждено Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (прот. № 1 от 15 февраля 2006 г.).

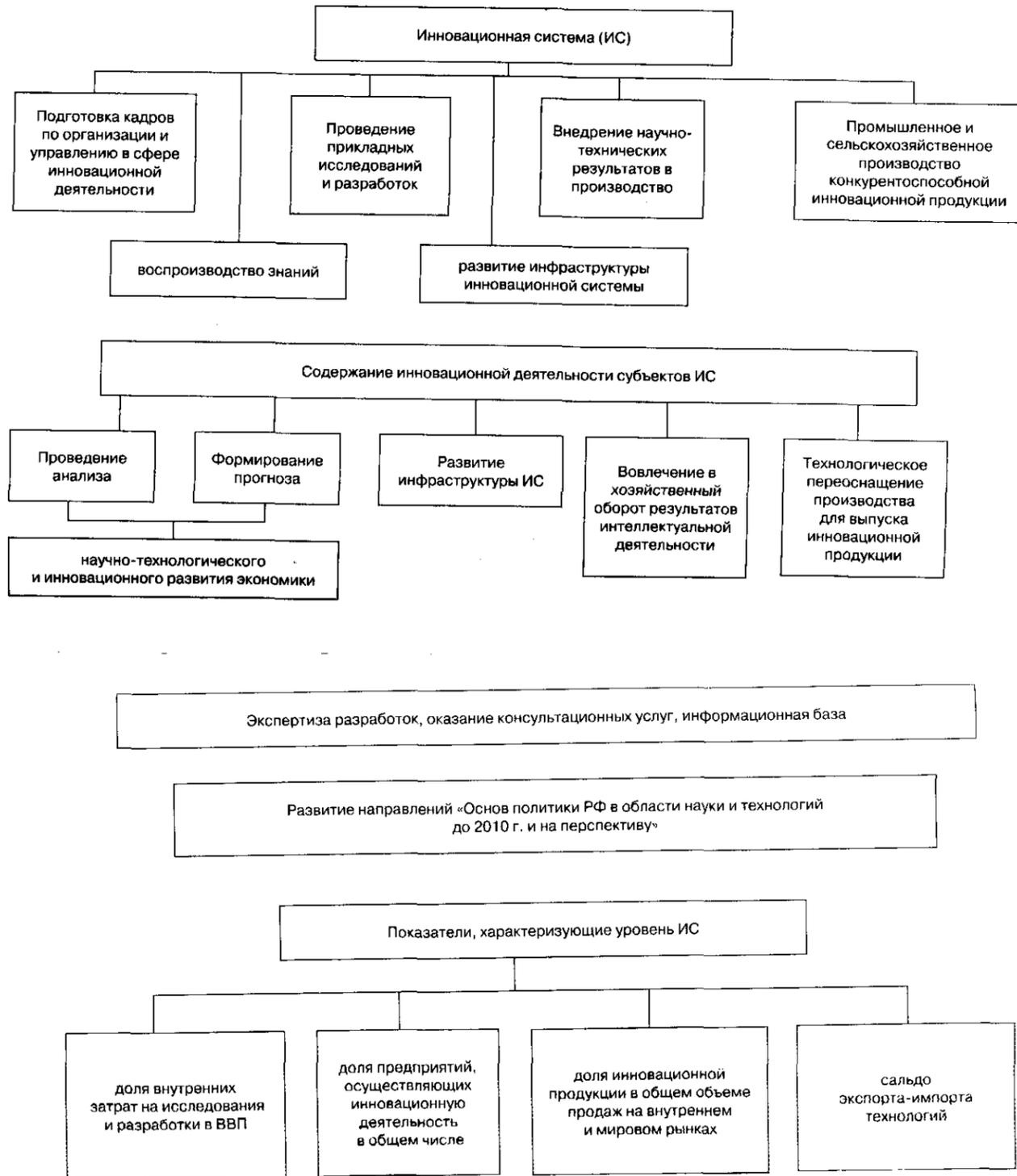
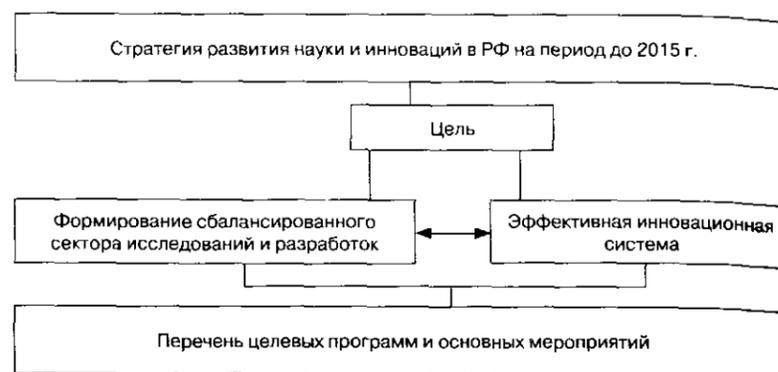


Рис. 11.3. Сущностная характеристика инновационной системы



Реализация действующих программ

- ФЦП НТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002–2006 гг. (Пост. Правительства РФ от 12.10.04 № 540)
- ФЦП «Национальная технологическая база» на 2002–2006 гг.
- ФЦП развития образования на 2006–2010 гг.

Разработка и реализация новых программ

- ФЦП «Научно-технологическая база России» на 2007–2012 гг.
- ФЦП «Трансфер двойных технологий»
- ВЦП «Ориентированные фундаментальные исследования в вузах России» на 2007–2009 гг.
- ВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 гг.)»
- ВЦП «Поддержка уникальных установок и коллективных форм использования научного оборудования на 2007–2009 гг.»
- ФЦП технологического профиля по направлениям:
 - развитие российской авиатехники;
 - освоение и использование космического пространства;
 - развитие российской отрасли ИТ;
 - развитие рынка специализированных высокотехнологических медицинских услуг;
 - разработка и производство оптоэлектронных устройств;
 - разработка перспективных источников энергии и средств энергосбережения;
 - разработка и производство высокотехнологичных материалов
- Осуществление программ фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности:
 1. Российского фонда фундаментальных исследований;
 2. Российского гуманитарного научного фонда;
 3. Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
 4. Российского фонда технологического развития.
- Основные комплексы мероприятий:
 - 1) осуществление эффективной государственной поддержки фундаментальной науки и обеспечение ее опережающего развития;
 - 2) совершенствование механизмов и принципов бюджетного финансирования прикладных научных исследований и разработок;
 - 3) поддержка эффективного воспроизводства кадрового потенциала науки;
 - 4) содействие интеграции науки и образования;
 - 5) реформирование научных организаций и повышение их капитализации, реструктуризация государственного сектора исследований и разработок;

- 6) активное позиционирование сектора исследований и разработок в глобальной экономике;
- 7) развитие институтов использования и правовой охраны результатов исследований и разработок;
- 8) обеспечение непрерывности финансирования бизнес-проектов на всех стадиях инновационного цикла: перераспределение государственного финансирования на программы поддержки инновационных проектов, находящихся на начальной стадии;
- 9) поддержка формирования и развития системы государственных научно-технических и инновационных фондов;
- 10) развитие производственно-технологической инфраструктуры (технопарки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, инжиниринговые центры и т.п.);
- 11) содействие развитию связей в рамках инновационной деятельности и «диффузии» знаний, поддержка совместных исследований на доконкурентной стадии;
- 12) подготовка кадров для инновационной сферы, обучение инновационному менеджменту;
- 13) стимулирование наукоемкого экспорта и расширения международной технологической интеграции;
- 14) стимулирование компаний к производству новой продукции, технологическому перевооружению и проведению НИОКР;
- 15) содействие формированию устойчивых кооперационных связей и инновационных кластеров;
- 16) системное влияние государства на формирование предметного перспективного инновационного спроса в предпринимательском секторе;
- 17) развитие механизмов частно-государственного партнерства в реализации крупных перспективных направлений инновационного развития;
- 18) формирование системы эффективного управления в инновационной сфере, в том числе выработки и реализации долгосрочной государственной инновационной политики

Ожидаемые результаты

1. Создание сбалансированного, устойчивого развивающегося сектора исследований и разработок, имеющего оптимальную институциональную структуру, обеспечивающую расширенное воспроизводство знаний, конкурентоспособного на мировом рынке
2. Создание эффективной инновационной системы, встроенной в глобальную инновационную систему, обеспечивающей взаимодействие сектора исследований и разработок с отечественным предпринимательским сектором и соответствующий по основным параметрам инновационным системам развитых зарубежных стран
3. Технологическая модернизация экономики и повышение ее конкурентоспособности на основе передовых технологий

Целевыми индикаторами реализации Стратегии являются:

1. Устойчивый рост внутренних затрат на исследования и разработки: до 2% ВВП в 2010 г. и до 2,5% в 2015 г., при этом увеличивается доля внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки: до 60% в 2010 г. и до 70% в 2015 г.
2. Укрепление престижа российской науки, усиление притока молодых кадров в научную сферу: удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет возрастет до 36% к 2016 г.
3. Повышение патентной активности, рост капитализации научных результатов, в частности: увеличение коэффициента изобретательской активности (4,0 к 2011 г. и 5,5 к 2016 г.), увеличение удельного веса нематериальных активов организаций сектора исследований и разработок (к 2011 г. — до 15% и к 2016 г. — до 30%).
4. Устойчивый рост малых инновационных предприятий (с ежегодным приростом их числа до 85 к 2011 г. и до 120 к 2016 г.), при этом ежегодный прирост рабочих мест в малых и средних предприятиях технологического профиля составляет не менее 10% в год.
5. Повышение инновационной активности в экономике: удельный вес предприятий, осуществляющих технологические инновации, в общем их числе достигнет 15% к 2011 г. и 20% к 2016 г., при этом объем собственных затрат российских компаний на НИОКР растет не менее чем на 10% в год в сопоставимых ценах.
6. Рост удельного веса инновационной продукции как в общем объеме продаж промышленной продукции (к 2011 г. — до 15%, к 2016 г. — до 18%), так и в экспорте промышленной продукции (к 2011 г. — до 12%, к 2016 г. — до 15%).

Сроки и этапы реализации Стратегии	2006–2015 гг. первый этап: 2006–2007 гг.; второй этап: 2008–2010 гг.; третий этап: 2011–2015 гг.
Объемы и источники финансирования Стратегии на 2006–2015 гг. (в ценах текущих лет)	4052,5 млрд руб., из них: 2688,3 млрд руб. — средства федерального бюджета; 257,1 млрд руб. — средства бюджетов субъектов РФ; 1107,1 млрд руб. — средства из внебюджетных источников

Рис. 11.4. Паспорт Стратегии развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 г., разработанный Минобрнауки РФ

- сформировалась система реализации важнейших инновационных проектов государственного значения, основанная на долевом участии госбюджета и внебюджетных источников;
- формируются основы нормативно-правового обеспечения и государственной поддержки инновационной деятельности (см. Основные направления политики РФ в области развития инновационной системы на период до 2010 г.);
- создается система прямой господдержки малых инновационных предприятий через фонды содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
- в основном сформировалась система частных венчурных фондов, Венчурного инновационного фонда, система отраслевых и региональных венчурных фондов с государственным участием;
- в субъектах РФ с высоким научным потенциалом (например, в Московской, Томской, Омской и других областях) реализуются пилотные проекты по формированию региональных инновационных систем;
- сформирована система государственной поддержки наукоградов, в четырех регионах создаются первые особые экономические зоны технико-внедренческого типа;
- развиваются новые для национальной инновационной системы независимые исследовательские центры, малые инновационные предприятия (в том числе инжиниринговые и консалтинговые формы);
- появился научно-исследовательский комплекс, состоящий из корпоративной науки;
- формируется способная к саморазвитию инновационная система в рамках сектора фундаментальных исследований, на базе организаций РАН и других академий наук, имеющих государственный статус;
- началось создание региональных и отраслевых структур кластерного типа, например, в области электроники, микроэлектроники и информационно-телекоммуникационных технологий.

В концепции долгосрочного прогноза научно-технологического развития РФ на период до 2025 г.¹ подчеркнуто, что в эпоху глоба-

¹ Концепция долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2025 года. Министерство образования и науки РФ. Одобрена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол № 3 от 27 декабря 2006 г.).

лизации усиленное развитие национальной экономики возможно только на базе инновационной модели, которая призвана обеспечить конкурентоспособность, повышение уровня жизни населения и улучшение качества человеческого потенциала.

Для существенного повышения конкурентоспособности национальной экономики на мировых рынках необходимо:

1. Своевременное выявление технологических возможностей и угроз отставания от мирового уровня конкурентоспособности;
2. Систематическое отслеживание (мониторинг) объективных трендов мировой науки и технологических изменений;
3. Определение приоритетов и поддержка «точек роста» новых эффективных технологий;
4. Обеспечение необходимого уровня и методов государственной поддержки фундаментальных и прикладных исследований;
5. Стимулирование масштабных инвестиций российского бизнеса во все стадии инновационного процесса (цикла).

Комплементарной целью прогноза научно-технического развития РФ до 2025 г. является создание коммуникационных площадок для лиц, готовящих и принимающих решения (министерств, ведомств, организаций бизнеса и т.д.).

Основной целью является разработка вариантов долгосрочного научно-технического развития, позиционирования страны в системе международной научной и технологической кооперации на базе развития национальной инновационной системы.

Устойчивые общемировые и национальные тренды во многом определяют вызовы для российской экономики. Ключевой задачей государственной стратегии в этих условиях является выбор траектории устойчивого развития. Долгосрочный прогноз научно-технического развития должен разрабатываться как систематическая процедура, органично встроенная в систему государственного управления.

Исходя из целей и задач, а также высокой неопределенности прогноза, для его разработки рекомендуется активно используемая в зарубежных странах методология Форсайт.

Современная методология Форсайта базируется на заинтересованности участников заниматься предвидением будущего, понимании необходимости сконцентрироваться на выбранных направлениях долгосрочной перспективы, расчете усилий и ресурсов объединения и сотрудничества, на создании координирующей структуры, помогающей прийти к консенсусу.

Окончательные итоги прогноза должны формироваться как результат согласования трех системных блоков. Главным содер-

жательным блоком-ядром всего прогноза является научно-технологический блок, а два других задают рамки социально-экономического развития страны (макрэкономический блок) и области необходимых технологических решений на уровне отдельных секторов или отраслей (отраслевой блок).

11.4. НАПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В БАЗОВЫХ ОТРАСЛЯХ

Основы отраслевой научно-технической и инновационной политики заложены во множестве отраслевых программ, проектов и стратегий. Они были обобщены в концепции государственной инновационной политики Российской Федерации на 2002–2005 гг. и реализуются в настоящее время. Ожидаемые результаты инновационного развития в отраслях экономики можно характеризовать следующим образом¹.

В **топливно-сырьевом комплексе** идет ориентир на разработку и внедрение современных методов поиска, разведки и мониторинга запасов стратегических и дефицитных видов минерального сырья, повышение уровня их извлекаемости из недр и переработки, а также создание и эффективное использование высоконадежных и экологически безопасных систем транспортировки сырья до потребителя.

В частности, в **нефтегазовом секторе** прогнозируется повышение эффективности геологоразведочных работ, увеличение объема извлекаемости на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами сырья и с остаточными запасами в обводненных зонах. Намечено строительство скважин в шельфовой зоне и в мерзлых породах, применение прогрессивных технологий в бурении многозабойных, горизонтальных и горизонтально-разветвленных скважин, создание глубокопроникающего гидравлического разрыва пласта, закачка в пласт углеводородных газов (что позволит увеличить производительность скважин от 1,5 до 5 раз), углубление переработки газа и конденсата, получение моторного топлива и ценных химических продуктов.

В **нефтеперерабатывающей промышленности** намечается увеличение производства моторных и реактивных топлив за счет процессов глубокой переработки нефти, разработка и создание

¹ Переходов В.Н. Основы управления инновационной деятельностью. М.: ИНФРА-М. 2005. С. 104–107.

катализаторов нового поколения, высокооктановых и кислородосодержащих добавок, повышение экологической безопасности.

В угольной промышленности прогнозируется улучшение потребительских свойств угольной продукции за счет создания принципиально новых систем глубокой переработки, обогащения и брикетирования углей, решение проблем приготовления, транспортирования, хранения и сжигания водоугольной суспензии, повышение эффективности открытого способа разработки угольных месторождений, повышение эффективности безопасности подземных работ на базе автоматизированных комплексов и специализированных микропроцессорных контрольных сетей.

В электроэнергетике должны быть созданы новые экологически чистые поколения парогазовых и газотурбинных установок на твердом топливе. Развиваются экономически эффективные малая и нетрадиционная энергетики, атомные энергоблоки нового поколения, повышенной безопасности, решаются проблемы захоронения отходов АЭС, повышается эффективность системы передачи электроэнергии на большие расстояния.

Транспортный комплекс ориентирован на обновление парка транспортных средств, повышение технического уровня всех видов транспорта, внедрение транспортных средств на альтернативных видах топлива, навигационных систем, систем обеспечения безопасности движения.

В металлургическом комплексе проектируется создание сквозных технологических циклов производства, обеспечивающих экономию сырьевых и энергетических ресурсов, расширение ассортимента и повышение качества металлопродукции. В частности, в сталеплавильном производстве вводятся прогрессивные наукоемкие технологии кислородно-конверторной плавки, технология совмещения литейного и прокатного процессов, технология получения труб различного диаметра и профильного проката расширенной номенклатуры.

В химической и нефтехимической промышленности планируется внедрение материало- и энергосберегающих технологий производства, широкого спектра синтетических и композиционных материалов, в том числе новых поколений, технологии производства экологически чистых удобрений, химических средств защиты растений, ресурсосберегающих малотоннажных химических производств на базе автоматизированных блочно-модульных систем. Новейшие производства этой конкурентоспособной продукции обеспечат снижение расхода сырья на 15—20%, уменьшение энергозатрат на 20—40%.

В машиностроении будет осуществляться технологическое перевооружение общемашиностроительных производств за счет автоматизации процессов проектирования и гибких автоматизированных систем изготовления продукции, применение прогрессивных методов высокоточной обработки конструкционных материалов и повышения качества поверхностей деталей и металлоконструкции, механизация и автоматизация сборочных процессов, развитие современных методов контроля и диагностики деталей и узлов в процессе изготовления и эксплуатации.

В лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности будут внедряться технологии сортаментной заготовки и первичной переработки древесины, технологии производства экологически чистых биостимуляторов, консервантов, лекарственных препаратов и производства специальных видов бумажных материалов для обеспечения высоких технологий в химической промышленности, машиностроении, авиакосмической промышленности.

В легкой промышленности будут решаться проблемы технологического перевооружения с использованием отечественного натурального сырья. На предприятиях текстильной промышленности это произойдет за счет освоения новой технологии переработки короткого волокна, технологии получения смесовых тканей и трикотажных изделий. В кожевенной, меховой и обувной промышленности будут осуществляться внедрение технологий производства высококачественных эластичных, натуральных кож на базе новых отечественных жирующих, дублирующих и отделочных материалов, производства водостойких натуральных кож с улучшенными гигиеническими и эластопластическими свойствами и механохимических технологий производства обуви на базе отечественных клеевых композиций и водных систем полиуретанов.

В пищевой промышленности наиболее актуальными проблемами в части технологического развития должны стать внедряемые технологии углубленной переработки сырья, расширение ассортимента выпускаемой продукции с учетом требования интегрированных групп населения, создание продукции повышенной биологической ценности, интенсификация процессов производств, внедрение стабилизаторов цвето-, вкусо-, аромато- и структурообразования выпускаемой продукции и качественной красочной упаковки, а также инструментальные средства для экспресс-методов оценки качественных характеристик сырья и производимой продукции. Максимальная эффективность инвестиций с точки зрения эко-

номии текущих затрат ожидается в технологиях мукомольной и крупяной промышленности.

В связи с информатикой основное внимание будет уделено широкому внедрению высоких информационных технологий, развитию национальной инфраструктуры оптоволоконных каналов телекоммуникационных и информационных технологий; созданию современного программного обеспечения, дающего возможность работать с огромными информационными массивами; развитию индустриальных методов проектирования программного обеспечения.

Во всех других отраслях экономики (приборостроение, электроника, вычислительная техника, медицинская техника, сельское хозяйство, строительство, фармакология и т.д.) также уточняются и формируются приоритеты инновационной политики.

Области, в которых Россия занимает мировое технологическое первенство уже сейчас, — это ракетные технологии, низкоорбитальные запуски, околоземные станции, гидросамолетостроение, космические и судовые ядерные установки, запуск космических аппаратов с борта самолетов, термоэмиссионные источники энергии, экранопланы и наземно-воздушные амфибии, реакторы на быстрых нейтронах, наборно-секционные реакторы с полной взрывобезопасностью, технологии производства в невесомости, воздушно-космические летательные аппараты, утилизация ядерных отходов, лазерная локация, локация физических сред, длинноволновые загоризонтные радары, радары с фазовыми решетками, постройка ЭВМ с открытой эволюционирующей архитектурой и т.д.¹

Это далеко не полный перечень, который может стать финансовым источником роста всей отечественной экономики.

Институтом экономических стратегий (ИНЭС) во исполнение «Основ политики...» до 2010 г. разработан замечательный проект Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2030 г.² В нем предлагается до 2030 г. сконцентрировать ресурсы на следующих направлениях системы инновационно-технологических приоритетов.

Первое направление — **международные фундаментальные исследования и долгосрочные прогнозы**. В их составе перечисляются про-

¹ Кучуренко В. Невесомость нам по плечу, им — по карману // Российская газета. 1996. 25 октября.

² Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия — 2050. Стратегия инновационного прорыва. М.: Экономика, 2004. С. 460—461.

блемы, предполагаемые к разработке: человек и общество в XXI в., формирование новой научной парадигмы; фундаментальные основы шестого технологического уклада и постиндустриального технологического способа производства; становление ноосферы и устойчивое развитие; долгосрочные прогнозы социально-экономического, научно-технического, инновационного и экологического развития мира и России.

Естественно, что такого рода исследования позволят не только определить место России в глобальной системе мира, но и определить векторы развития каждого человека, страны и сообщества в целом на перспективу. Отсюда должны появиться парадигмы прежде всего в области образования, которое должно опережать минимум на 5 лет срок обучения в вузе, а затем во всех остальных сферах и в первую очередь в сфере науки, которая должна строиться комплексно, системно по всем областям знаний. Другое дело, что научные прорывы возможны только в отдельных направлениях, которые необходимо срочно коммерциализировать, делать их приоритетными для обеспечения конкурентоспособности и доходности отраслей страны в целом.

Второе направление — **биотехнология и биомедицина**, здесь должны быть предусмотрены: создание новых поколений лекарственных препаратов и пищевых добавок, сельскохозяйственных растений и животных, биологических средств их защиты; извлечение полезных компонентов из руд биотехнологическими методами; использование биотехнологических методов в экологических целях.

Научность этого направления должна сводиться к системному подходу по вопросам обеспечения жизнедеятельности человека в гармонии с окружающей средой. Отсюда следуют проблемы, которые надо решать в области питания, защиты человека от вредного воздействия окружающей среды и в то же время согласования его действий с природой, ее законами, в области сохранения здоровья человека и продолжительности его жизни в еще не сформированных наукой понятиях комфортности.

Следующие направления — **новейшие нанотехнологические и информационные технологии и системы** (нанотехнологии, фотоника, оптоинформатика; программирование и моделирование; национальные информационные системы в области медицины, науки, образования, культуры, экомониторинг); **энергосберегающие технологии и возобновляемые энергоресурсы** (принципиально новые генераторы энергии и средства ее передачи, водородная и

геоэнергетика; возобновляемые энергоресурсы; энергосбережение); **принципиально новые материалы** (композиты и платмассы новых поколений; керамика; катализаторы; сверхтвердые и интеллектуальные материалы); **системы машин и технологий новых поколений** (КАЛС-технологии; робототехнические комплексы; гибкие производственные системы; лазерные, плазменные, мембранные технологии); **новые поколения авиакосмических технологий, средств транспорта и связи** (новые поколения космических и летательных аппаратов, систем связи, железнодорожного, водного, автомобильного транспорта, струнные транспортные сети); **новые поколения оборонно-технических систем и средств безопасности** — являются лишь средствами обеспечения первых двух. Здесь давно назрела проблема систематизации научных проблем, их структуризации, построения межотраслевой системы, подобно «шахматке» межотраслевого баланса используемого в национальном счетоводстве.

На настоящий момент структурно изложены цели и научные основы инновационного развития РФ не только в рассматриваемой «Стратегии» (рис. 11.5). Широкомасштабная работа ведется во всех институтах государства и его инфраструктуре.

Так, Минобрнаукой предлагаются следующие интеграционные процессы в регионах страны.

- *Полная интеграция науки и образования в форме исследовательских университетов*, когда отбираются крупнейшие научные центры в секторе высшего образования, осуществляющие в качестве равноценных видов деятельности подготовку специалистов всех уровней: бакалавров, магистров, аспирантов и докторантов, и выполнение научных исследований и разработок мирового класса и *научно-образовательных центров*, к которым следует отнести структуры, ведущие подготовку специалистов высшей квалификации в неразрывной связи с процессом научных исследований (магистров, кандидатов и докторов наук).
- *Частичная интеграция науки и образования*, когда создаются НИИ при вузах или базовые кафедры вузов в научных организациях или базовые лаборатории НИИ в вузах.
- *Договорные объединения* (ассоциации, консорциумы, в том числе с созданием управляющей компании), когда возможны варианты объединений: НИИ — вуз юридически независимые друг от друга; вуз — НИИ при вузе; медицинский вуз — клиника и т.д.

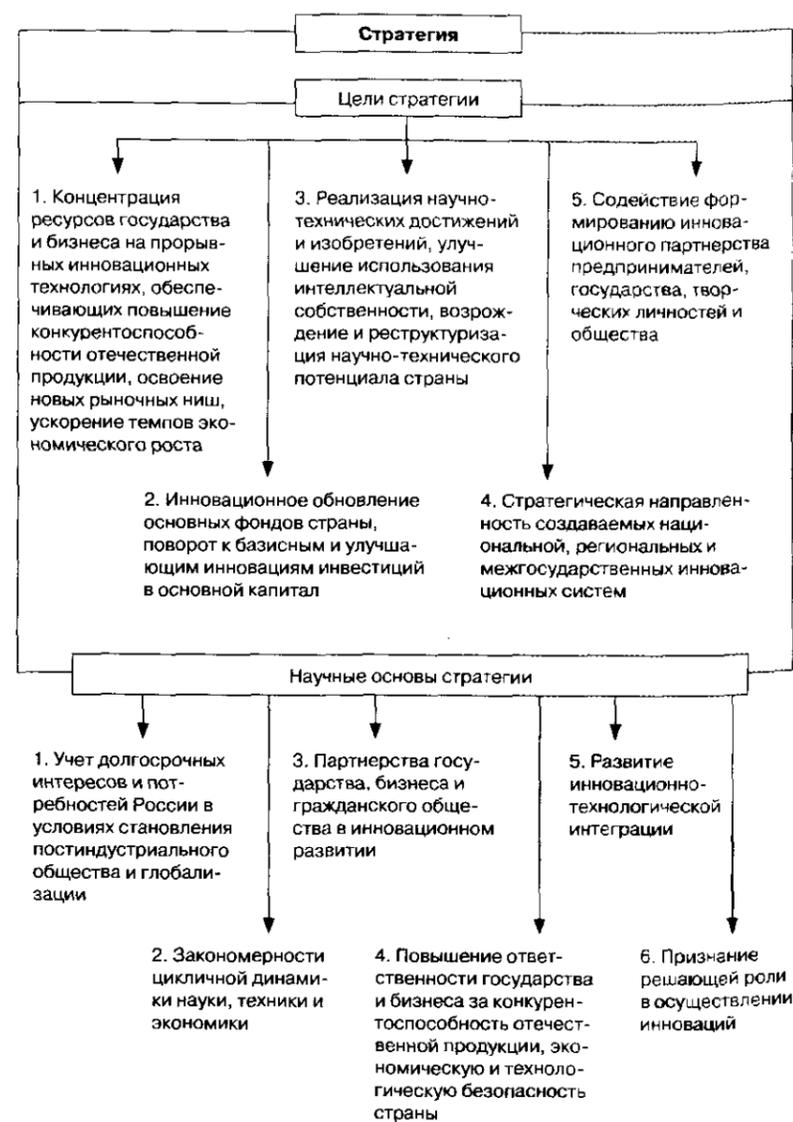


Рис. 11.5. Цели и научные основы инновационной стратегии России

Наиболее развитой формой интеграции науки и образования являются гибкие сетевые структуры (инновационные кластеры), создаваемые на основе многосторонних соглашений и объединяющие вузы, научные организации, предприятия, инновационные фирмы.

Доказали свою эффективность региональные центры науки — наукограды. В настоящее время их количество растет (табл. 11.3).

Таблица 11.3

НАУКОГРАДЫ В РОССИИ

Регион	Наукограды
1. Алтайский край	1. Бийск
2. Красноярский край	2. Красноярский Академгородок (КНЦ СО РАН)
3. Хабаровский край	3. Комсомольск-на-Амуре
4. Архангельская область	4. МО Плесецк
5. Владимирская область	5. Ковров 6. Радужный
6. Иркутская область	7. Академгородок Иркутского научного центра СО РАН (ИНЦ СО РАН)
7. Калужская область	8. Обнинск
8. Ленинградская область	9. Гатчина 10. Сосновый Бор
9. Московская область	11. Балашихинский район 12. Долгопрудный 13. Дубна 14. Жуковский 15. Звездный городок 16. Истринский район 17. Климовск 18. Королев 19. Красноармейск 20. Краснознаменск 21. Лыткарино 22. МО Химкинский район 23. Протвино 24. Пущино 25. Реутов 26. Троицк 27. Фрязино 28. Черноголовка 29. Юбилейный
10. Нижегородская область	30. Балахна 31. Дзержинск

Окончание табл. 11.3

Регион	Наукограды
11. Новосибирская область	32. Краснообск 33. МО Кольцово 34. Новосибирский Академгородок (ННЦ СО РАН)
12. Пензенская область	35. Заречный
13. Свердловская область	36. Заречный
14. Тамбовская область	37. Мичуринск
15. Томская область	38. ЗАТО Северск 39. Томский Академгородок (ТНЦ СО РАН)
16. Ульяновская область	40. Дмитровград
17. Челябинская область	41. Миасс 42. Снежинск 43. Трехгорный
18. Ярославская область	44. Борок
19. Москва	45. Зеленоградский административный округ г. Москвы
20. Санкт-Петербург	46. Петергоф

Контрольные вопросы

1. В чем заключается сущность научной деятельности?
2. Каковы виды научной и научно-технической деятельности?
3. Опишите результаты научной деятельности.
4. Перечислите основные виды носителей знаний.
5. Назовите категории научных работников.
6. Каково соотношение должностей, степеней и званий научных работников?
7. Раскройте понятие научной организации.
8. Каковы виды научных организаций?
9. Опишите качественные критерии научного статуса научного центра.
10. Каков статус Российской академии наук?
11. Назовите направления государственной научно-технической политики.
12. Каковы принципы государственной научно-технической политики?
13. Каковы объемы финансирования науки?

14. Опишите задачи в области развития науки и технологий на период до 2010 г.
15. Назовите важнейшие направления политики в области развития науки и технологий.
16. Перечислите приоритетные направления развития науки, технологий и техники.
17. Приведите перечень критических технологий.
18. В чем суть задач по формированию национальной инновационной системы?
19. Что понимается под инновационной деятельностью?
20. Каковы цели государственного регулирования инновационной деятельности?
21. Назовите задачи и направления инновационной политики РФ на период до 2010 г.
22. Раскройте сущность инновационной системы.
23. Какова стратегия развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 г.?
24. Опишите целевые индикаторы инновационной стратегии.
25. Раскройте концепцию долгосрочного прогноза научно-технического развития РФ на период до 2025 г.
26. Каковы ожидаемые результаты инновационного развития в отраслях экономики?
27. Какие интеграционные инновационные процессы происходят в науке, образовании и отраслях экономики?

Глава 12

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГИОНЕ

12.1. СУЩНОСТЬ И РОЛЬ ИНВЕСТИЦИЙ В НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

Инвестиции — это разнообразные виды материальных и (или) нематериальных ценностей, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности с целью получения дохода (прибыли) и (или) положительного социального эффекта.

К инвестиционным *ценностям* относятся:

- денежные средства, паи в уставных капиталах фирм, банковские вклады, акции и другие ценные бумаги;
- движимое и недвижимое имущество (например, в виде зданий, сооружений, машин, оборудования и транспорта и т.д.);
- имущественные права, вытекающие из авторского права, патента, лицензии, ноу-хау, опыта работы и других интеллектуальных ценностей физических и (или) юридических лиц;
- права пользования землей, природными ресурсами и т.д.;
- прочие ценности.

Инвестиционная деятельность в Российской Федерации приобрела правовые формы и регулируется федеральными законами (рис. 12.1):

- Об инвестиционной деятельности в РСФСР (от 26 июня 1991 г. с изменениями в последующих редакциях);
- Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений (от 2 февраля 1999 г.);
- Об иностранных инвестициях в Российской Федерации (от 9 июля 1999 г.);
- О рынке ценных бумаг (в ред. 8 июля 1999 г. № 139-ФЗ);
- О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг (от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ).

Отсюда, в целом инвестиционная деятельность определяется общей совокупностью действий граждан, юридических лиц и

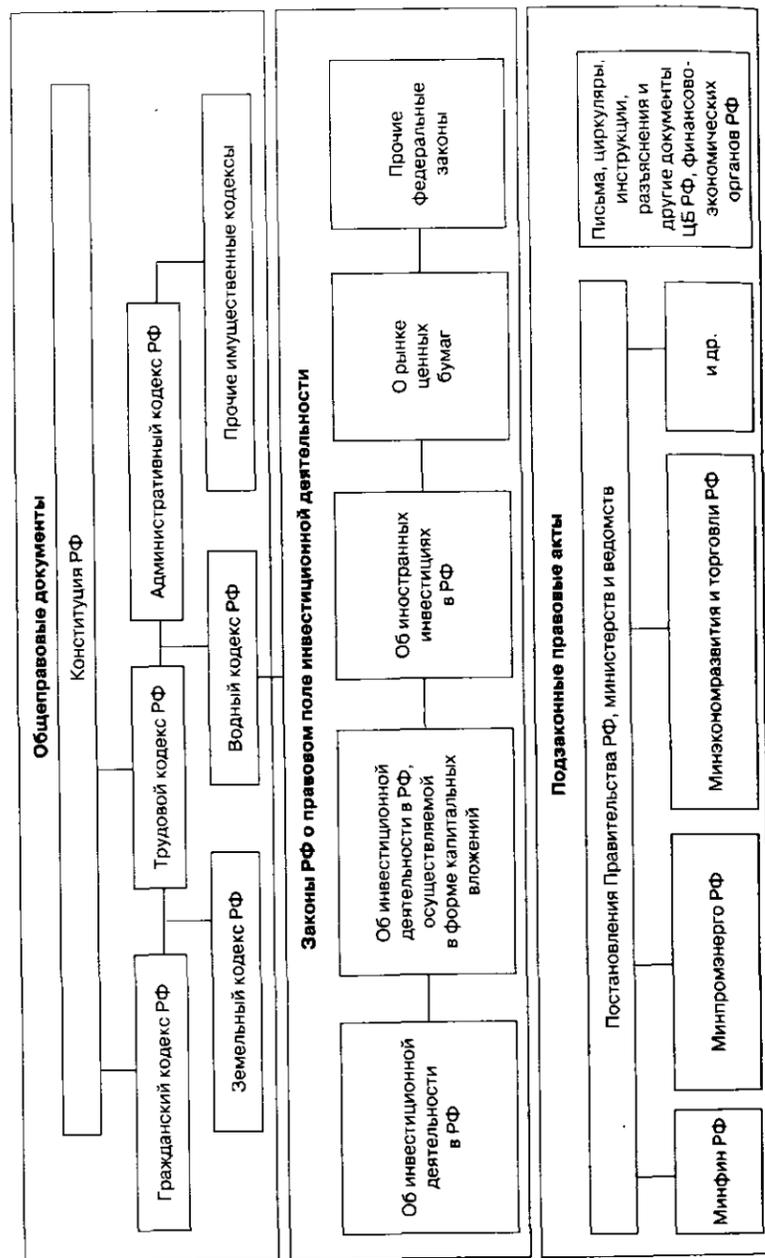


Рис. 12.1. Общая правовая база, регламентирующая инвестиционную деятельность в РФ

государства по осуществлению вложения инвестиций в объекты инвестирования.

Естественно, что лица (граждане, юридические лица и государство), принимающие решения (а они могут быть собственниками или владельцами ценностей) о вложении инвестиций, называются инвесторами. Инвесторы могут объединяться для совместной деятельности, а также могут разделять свои функции, поэтому субъектами инвестиционной деятельности могут быть: прямые инвесторы, заказчики, исполнители работ (подрядчики), пользователи (покупатели).

Прямые инвесторы — это те субъекты инвестиционной деятельности, которые непосредственно осуществляют вложения средств (ценностей) в форме инвестиций и обеспечивают их целевое использование.

В качестве прямых инвесторов могут выступать:

- граждане, предприятия, предпринимательские объединения и другие юридические лица;
- органы, уполномоченные управлять государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;
- иностранные физические и юридические лица, государства и международные организации (иностранцы субъекты инвестиционной деятельности).

Заказчиками могут быть инвесторы или любые другие физические и юридические лица, уполномоченные инвестором осуществить реализацию инвестиционного проекта, не вмешиваясь при этом в предпринимательскую и иную деятельность других участников этого проекта. Заказчиком может быть сам инвестор или его доверенное лицо, которое наделяется правами пользования и распоряжения инвестициями на период и в пределах полномочий, устанавливаемых договором и действующим законодательством.

Подрядчики (исполнители) — физические и юридические лица, которые выполняют работы по договору подряда и (или) государственному контракту. Исполнители непосредственно осуществляют деятельность по созданию объекта — результата инвестиционной деятельности. Подрядчики (исполнители) при необходимости должны иметь лицензии на право такого рода деятельности.

Пользователями объектов (результатов) инвестиционной деятельности могут быть как сами инвесторы, так и другие физические и (или) юридические лица, в том числе иностранные, для которых создаются объекты инвестиционной деятельности (например, промышленные объекты или дома отдыха и т.д.).

Если пользователь не инвестор, то отношения между ними регламентируются особым договором.

Объектами (результатами) инвестиционной деятельности являются находящиеся в частной, государственной, муниципальной и иной собственности:

- различные виды вновь создаваемого и (или) модернизируемого имущества (основные фонды и оборотные средства во всех сферах народного хозяйства);
- ценные бумаги;
- целевые денежные вклады;
- научно-техническая продукция;
- имущественные права и права на интеллектуальную собственность.

Таким образом, теория и практика определяют возможность значительного многообразия объектов инвестиционной деятельности.

В целом, для иллюстрации, основной категорийный аппарат в области инвестиционной деятельности можно представить в виде схемы (рис. 12.2). На ней показаны разновидности инвесторов и его возможные представители, основные формы инвестиций, источники финансирования инвестиций и объекты инвестиционной деятельности.

Источники финансирования инвестиций — это главный вопрос, заслуживающий самого серьезного внимания, ибо без его решения не будет инвестиционного процесса.

Укрупненно к **источникам финансирования инвестиций** относят:

1. Собственные финансовые ресурсы и внутрихозяйственные резервы инвестора (амортизация, прибыль);
2. Заемные финансовые средства (банковские и бюджетные кредиты, облигационные займы и др.);
3. Привлеченные финансовые средства (от продажи акций, паевые и иные взносы членов трудовых коллективов, граждан и юридических лиц);
4. Денежные средства, централизуемые объединениями (союзами) предприятий и корпораций;
5. Инвестиционные ассигнования из госбюджетов, местных бюджетов, внебюджетных фондов;
6. Иностранные инвестиции.

Возможные финансовые ресурсы корпораций и регионов можно классифицировать и более дифференцировано для практического использования в планировании (рис 12.3).

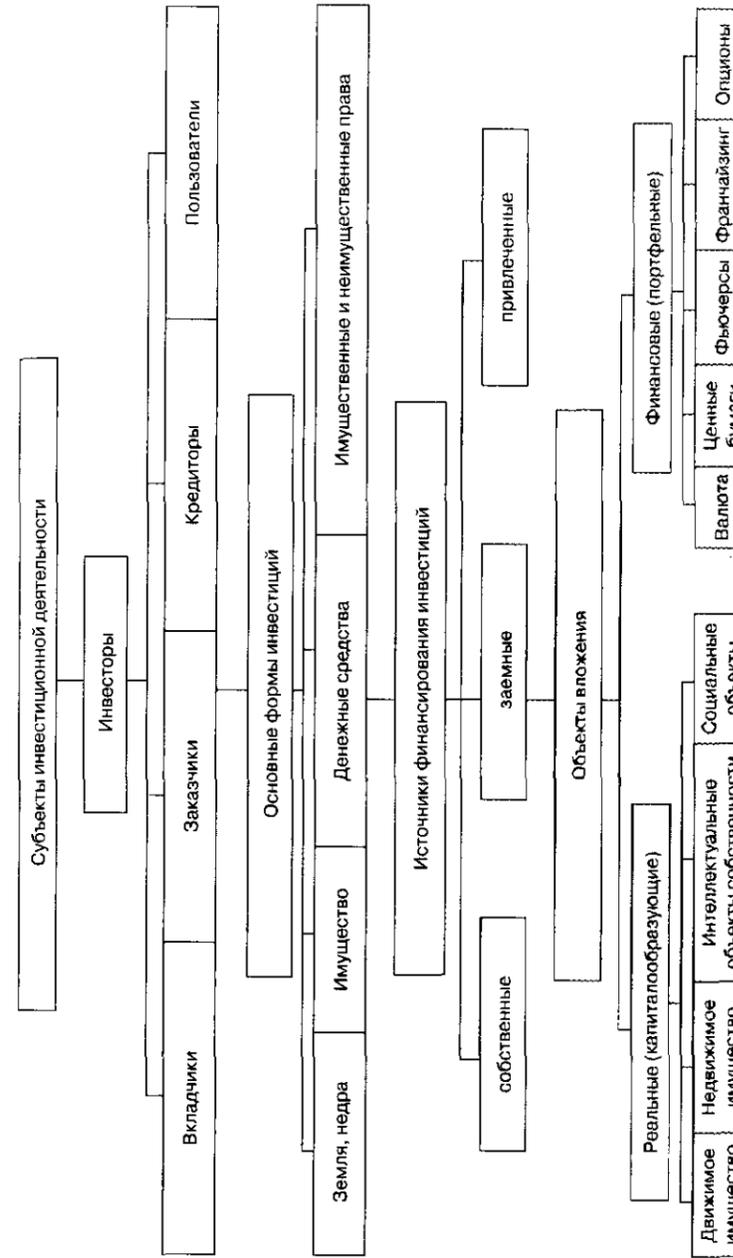


Рис. 12.2. Основные категории, характеризующие инвестиционную деятельность

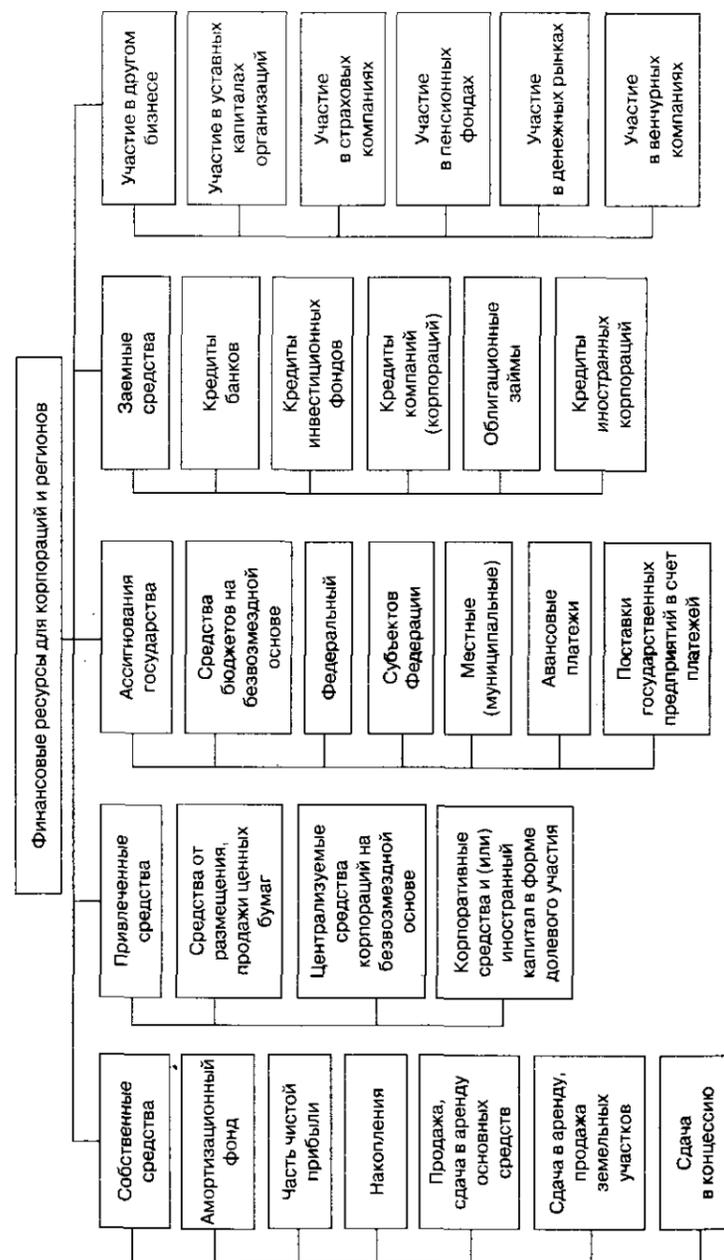


Рис. 12.3. Возможные источники финансирования инвестиций корпораций и регионов

Возможны самые разнообразные классификации инвестиций для различных целей. Например, *по объектам вложения* капитала разделяют реальные и финансовые инвестиции. *Реальные инвестиции* характеризуют вложения капитала в воспроизводство основных средств, капитальные вложения в инновационные нематериальные активы, в прирост запасов товарно-материальных ценностей и в другие объекты инвестирования, связанные с осуществлением основной деятельности предприятия (объединения, региона) или улучшением условий труда и быта населения.

Финансовые инвестиции характеризуют вложения капитала в различные финансовые инструменты, главным образом в ценные бумаги, с целью последующего получения дохода в более поздние сроки.

По характеру участия инвестиции называют прямыми, направленными непосредственно на создание инвестиционных объектов и косвенными, т.е. через посредников.

По периоду инвестирования может быть долгосрочным и краткосрочным в срок до 1 года.

По формам собственности инвестируемого капитала различают частные инвестиции, корпоративные, государственные, общественных формирований (организаций) и иностранные.

По региональной принадлежности инвесторов инвестиции могут быть федеральными, субъектов Федерации, муниципальными, иностранных государств (регионов) и межрегиональных объединений. Отсюда вытекает роль региональной инвестиционной деятельности, как главной формы реализации экономической стратегии поселений государства и межрегиональных отечественных и зарубежных альянсов, объединений, транснациональных компаний.

Инвестиционная политика определяется целями субъектов хозяйствования. На уровне предприятия (организации) главная цель предпринимательства — доход и выживание (воспроизводство) в условиях рынка. Таким образом, инвестиции, не приносящие доход, ведут к банкротству.

Региональная политика исходит всегда из долговременных задач — роста благосостояния всех жителей региона, как занимающихся предпринимательством, так и других слоев. Здесь инвестиционная политика заключается в постоянном стимулировании вложений из всех видов источников на комплексное развитие регионального хозяйства, в задействовании всех факторов создания благоприятного инвестиционного климата.

Отраслевая инвестиционная политика должна быть направлена на обеспечение конкурентоспособности продукции, работ и услуг отрасли, как за счет своих научно-технических потенциалов, так и за счет привлекаемых со стороны.

И наконец, **государственная инвестиционная политика** заключается в обеспечении прогрессивности своих функций, оптимальности финансовых вложений в «точки роста», точки бедственного положения, в постоянном социальном обеспечении нуждающихся и в пропорциональном социально-экономическом развитии отраслей и регионов.

Практически все задачи экономического и социального развития регионов решаются путем инвестиций либо в обновление производственного аппарата, либо в его расширение, реконструкцию, новое строительство. Любой прирост активов, их обновление должны измеряться в процессе различных форм инвестирования.

Объемы инвестиционной деятельности являются главными измерителями темпов экономического развития. Так, например, динамика показателей суммы валовых и чистых инвестиций объективно отражает характер направлений экономического развития и корпораций, и региона, в котором они находятся.

В расчетах сумма валовых инвестиций представляет собой общий объем инвестированных средств. Чистые инвестиции — это сумма валовых инвестиций, уменьшенная на сумму амортизационных отчислений за определенный период.

Исходя из этого, если сумма чистых инвестиций корпорации составляет отрицательную величину (объем валовых инвестиций меньше суммы амортизационных отчислений)

$$[(VI - A) = ЧИ] < 0,$$

где **ВИ** — валовые инвестиции; **A** — амортизация; **ЧИ** — чистые инвестиции,

то это свидетельствует о снижении производственного потенциала корпорации («проедание капитала»).

Если сумма чистых инвестиций равна нулю, т.е. объем валовых инвестиций равен сумме амортизационных отчислений, то это означает отсутствие роста экономического потенциала предприятия и базы роста его прибыли.

Если сумма чистых инвестиций составляет положительную величину, это означает обеспечение расширенного воспроизводства внеоборотных активов предприятия (рост производственного потенциала).

Структура инвестиций в основной капитал от общего объема инвестиций по регионам характеризуется следующими данными (табл. 12.1).

Наибольший удельный вес составляют вложения в здания и сооружения и машины, оборудование, транспортные средства производственного назначения — 78,8%. Динамика этого процесса прослеживается показателями размера инвестиций в основной капитал на душу населения (табл. 12.2).

Таблица 12.1

СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ В РЕГИОНАХ ПО ВИДАМ ОСНОВНЫХ ФОНДОВ ЗА 2003 и 2004 гг. (в %)¹

Регион	Виды основных фондов			
	Жилища	Здания (кроме жилых) и сооружения	Машины, оборудование, транспортные средства	Прочие
РФ	11,9 / 13,6	42,2 / 42,8	36,6 / 37,1	9,3 / 6,5
Центральный ФО	19,3 / 21,6	37,5 / 38,3	37,7 / 36,4	5,5 / 3,7
Северо-Западный ФО	6,0 / 8,1	46,7 / 50,0	43,6 / 38,7	3,6 / 3,2
Южный ФО	17,0 / 19,9	38,2 / 41,0	34,5 / 31,5	10,3 / 7,6
Приволжский ФО	13,7 / 13,7	34,4 / 38,8	43,4 / 41,6	8,6 / 5,9
Уральский ФО	6,7 / 6,8	46,8 / 48,3	27,9 / 30,0	18,6 / 14,9
Сибирский ФО	10,2 / 10,3	39,2 / 40,2	40,6 / 43,1	10,0 / 6,4
Дальневосточный ФО	5,8 / 7,9	67,1 / 65,2	22,3 / 23,0	4,8 / 3,9

Таблица 12.2

СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ²

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
РФ	8 026	10 421	12 279	15 123	18 981
Центральный ФО	8 249	9541	11 986	14 082	18 306
Северо-Западный ФО	8 086	11 744	14 018	18 856	24 007
Южный ФО	6 260	7 796	8 664	8 747	10 540
Приволжский ФО	6 479	8 439	9 337	11 105	13 942

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели, 2004 и 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2004–2005. С. 874–875, 906–907.

² Регионы России. Социально-экономические показатели, 2004: Стат. сб. / Росстат. М., 2004. С. 906–907.

Окончание табл. 12.2

Регион	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Уральский ФО	19 925	26 389	30 683	36 358	39 763
Сибирский ФО	4 759	6 556	7 331	9 426	11 963
Дальневосточный ФО	7 508	12 123	16 224	19 941	25 712

Размер инвестиций за 2000–2003 гг. увеличился практически повсеместно в 2 раза и растет в последующие годы. Однако неравномерно и по регионам, и по годам. Эта неравномерность объясняется целым рядом обстоятельств: необходимостью накопления (изыскания) финансовых ресурсов, использования благоприятного «инвестиционного климата» (условий для осуществления действий), сформировавшимися методами инвестиционной деятельности на финансовом рынке, обеспечения минимизации инвестиционных рынков и правильностью прогнозирования денежных потоков с учетом дисконтных методов.

12.2. ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА

Инвестиционный климат характеризуется благоприятными условиями той среды, в которой протекают инвестиционные процессы.

Инвестиционный климат региона представляет собой особую совокупность факторов (условий) как внешнего, так и внутреннего характера. Инвестиционный климат — категория объективная, она характеризуется конкретными показателями. А инвестиционная привлекательность региона — категория субъективная (кому-то нравится одно, кому-то другое), но и она характеризуется определенными рамками для строго определенных субъектов хозяйствования.

Внешние характеристики инвестиционного климата региона определяются его месторасположением и исторической определенностью во времени.

Месторасположение региона выгодно, когда к нему ведут хорошие транспортные артерии (водные, железнодорожные, автомобильные и др.), когда он является самодостаточным в инфраструктуре и имеет деловые и культурные связи с другими регионами, когда он становится конкурентоспособным в области производства продукции,

работ и оказания услуг. Разнонаправленными примерами выгодности месторасположения являются с позиции благоприятности курорты черноморского побережья и с позиции неблагоприятности — будущие курорты Камчатки, Алтая и др.

Историческая определенность инвестиционного климата региона во времени зависит от сложившейся специализации и собственно климатических и других природных условий. Например, районы Крайнего Севера, Север Западной и Восточной Сибири и в то же время районы Центра (Белгородская, Воронежская, Рязанская области) существенно различаются по климатическим условиям.

Пока нами приведены самые общие рассуждения только о внешних факторах характеристики инвестиционного климата. Но их настолько много, что появилось разнообразие методов оценки инвестиционного климата, а по существу — разнообразие оценок возможностей ведения предпринимательской деятельности.

Оценки инвестиционного климата формируют инвестиционную привлекательность для субъектов предпринимательской деятельности. Она, естественно, должна быть приближена максимальным образом к интересам субъектов инвестирования, которые в общем виде сформированы в данной главе.

Исходя из предпосылок, факторы инвестиционной привлекательности регионов можно сгруппировать следующим образом (рис. 12.4).

Внешние факторы включают: характеристики месторасположения региона, его историческую определенность, роль в системе общественного разделения труда, доступность финансирования, социально-экономический, производственный и инновационный потенциал, рыночность и безопасность бизнеса, наличие корпоративной поддержки, надежность имущественных правоотношений и др. Все это должно обладать достаточностью и необходимостью государственной политической и экономико-правовой стабильности.

Внутренние факторы инвестиционной привлекательности регионов можно расположить так: в первую очередь, это уровень жизни (он должен быть достаточным, чтобы работающий человек не чувствовал себя ущербным), далее в регионе должны быть предпринимательские объекты (точки) роста (перспективные и захватывающие кооперацией имеющиеся ресурсные отрасли). По цепочке и перспективные, и обычные предпринимательские объекты должны характеризоваться достаточным уровнем специализации, надежной кооперацией и оптимальными (положительными) размерами концентрации.

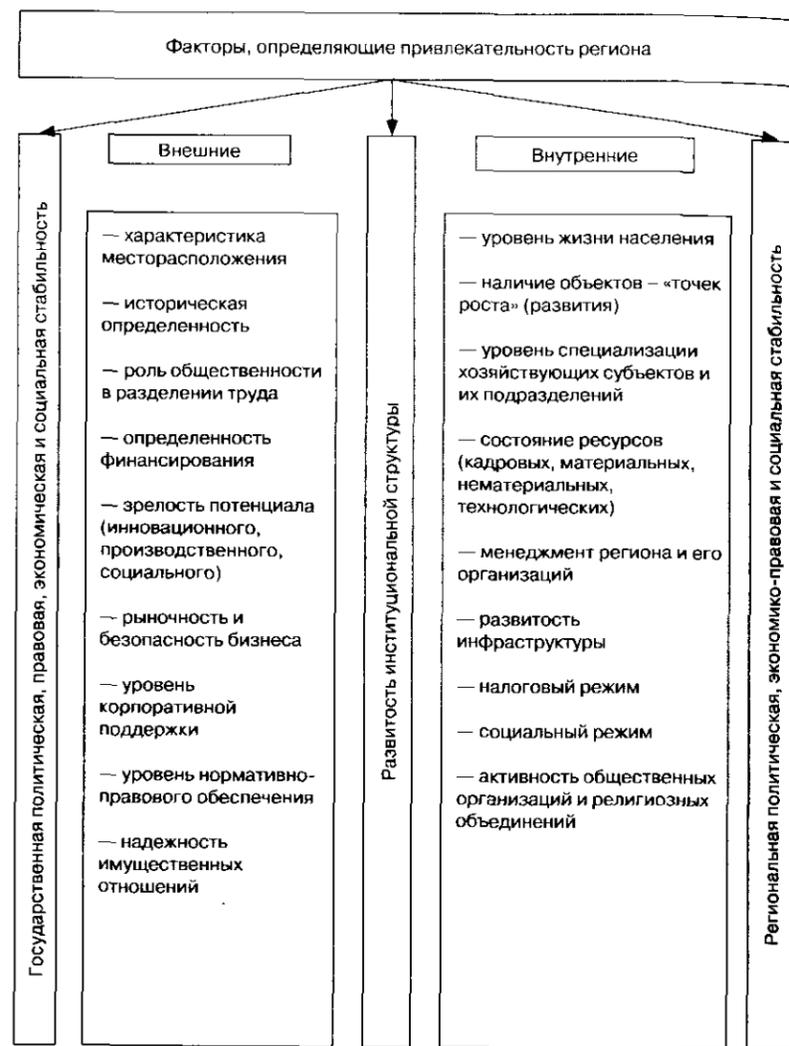


Рис. 12.4. Факторы инвестиционной привлекательности регионов

В то же время предпринимательские объекты должны быть легко перестраиваемы на рельсы диверсификации в соответствии с рыночной властью отраслей, спросом на инновационные виды продуктов труда.

Такому уровню развития должна соответствовать *ресурсная база региона*: человеческая, материальная и нематериальная (демографическая, технологическая, фондовая и интеллектуальная).

Естественно, что соответствующему ресурсному богатству не может удовлетворять плохой менеджмент. При хорошем менеджменте неизбежно развивается региональная инфраструктура, а следовательно, социальный режим региона.

Но все это можно испортить при недостаточной активности населения, общественных и религиозных организаций, региональной политической и экономико-правовой стабильности.

Рассмотрим перечисленные факторы более подробно.

В ряду внешних факторов существенную роль играет месторасположение региона. Под этим подразумевается удаленность (близость) региона от политических и экономических центров (столиц, региональных центров, исторических мест, от ближнего и дальнего зарубежья), наличие связей разного рода (политических, экономических, демографических, этнических и т.д.), сообщений (транспортных, коммуникационных и др.).

Кроме того, для инвестора небезынтересен природный климат в регионе, богатство природных ресурсов (месторождений, водных, лесных ресурсов, разнообразие флоры и фауны), а также возможности региона в их использовании.

Историческая определенность региона тесно связана с политической стабильностью, ибо националистические, этнические и тому подобные вопросы часто разыгрываются недобросовестными и политиками, и руководителями разных уровней. Вопросы отсоединения, воссоединения, разделения, автономизации и т.д. должны быть решены однажды и навсегда.

Роль региона в системе общественного разделения труда характеризует его значимость в кооперированном участии изготовления продуктов труда для потребления не только на внутреннем рынке, но и за его пределами. Эта значимость может распространиться на отдельные регионы, на отдельные страны и иметь мировой характер. Выгодно используя этот фактор, регион может привлекать существенные инвестиции в другие виды деятельности.

Если разделение труда позволило сосредоточить монопольное производство, то становится доступным следующий фактор — гарантированное финансирование в виде государственного, как правило, льготного заказа, бюджетного или коммерческого корпоративного финансирования.

Следующий фактор инвестиционной привлекательности — подготовленность региональных потенциалов к эффективному развитию. Производственный, инновационный и социальный потенциалы региона обеспечивают его успешное конкурентоспособное участие в рыночной экономике.

Для оценки региональных потенциалов обязательными являются расчеты показателей безопасности бизнеса как для жизни и здоровья людей, их имущества, так и для окружающей среды, флоры и фауны.

Открытая картина роли и значимости региона, его экономического и технического потенциала, безопасности бизнеса обеспечивает региону корпоративную поддержку. Его хозяйственные единицы охотно вовлекаются в объединения типа концернов, холдингов, ФПГ, ассоциаций. И сам регион в силу его значимости, как правило, входит в межрегиональные ассоциации, союзы и т.п. Все это, являясь поддерживающим фактором развития, опирается на надежность имущественных правоотношений.

Здесь первую скрипку играют федеральное законодательство, федеральные правовые нормы. Но и законодательство субъектов Федерации, его единая нормативно-правовая система, начиная от устава субъекта Федерации и далее по всей системе составляющих его поселений, муниципалитетов, имеют решающее значение для успешного и малорискованного инвестирования. Если уж риск неизбежен, то должна работать система страхования рисков.

Внешние факторы могут работать только тогда, когда им есть на что опираться, т.е. на внутрирегиональные факторы.

Перечень внутрирегиональных факторов начинается с определения уровня жизненной активности населения, который определяется его занятостью, доходностью бизнеса и домохозяйств, покупательной самостоятельностью и спросом на их продукцию.

Перечисленное дает импульсы развитию всего хозяйства региона, в котором должны быть определены «точки» (базы) роста тех производств, которые задают пропорции всему хозяйству региона, которые в максимальной степени обеспечены (будут обеспечены) ресурсами и специализацию, концентрацию производства которых надо всемерно развивать.

Успехи в специализированном развитии объектов хозяйствования региона напрямую зависят от состояния ресурсов; демографической ситуации, кадровых проблем, прогрессивности технологий на базе основных фондов, оборотных средств и нематериальных активов.

Поддержка в хорошем состоянии ресурсов и уровень их использования обеспечиваются современным менеджментом. Здесь необходимо объединение усилий корпоративного и регионально-общехозяйственного менеджмента, особенно в вопросах демографии, подготовки и переподготовки кадров для нужд хозяйства региона и его отраслей, создания инновационного потенциала и его рекламе, маркетинговых мероприятий.

Регионы могут самостоятельно, а также при соответствующей поддержке Федерации создавать особые экономические зоны или объекты хозяйствования с льготным налоговым режимом, с режимом административной, правовой и экономической поддержки.

Особому регулированию для инвестиционной привлекательности подлежит социальная политика, поддержка активности общественных организаций и религиозных объединений в целях создания внутрирегиональной политической и экономико-правовой стабильности.

Таким образом, для появления устойчивых инвестиционных мотиваций в регионах необходимы процессы формирования определенных предпосылок оздоровления в них инвестиционного климата.

Процесс оздоровления можно определить по рыночной реакции региона, которая зависит от наличия ряда элементов:

1. *Стартовых условий* вхождения регионов в рынок, характеризующих использование факторов инвестиционного климата;
2. *Наличия методик* оценки инвестиционного климата и рейтинга места региона в рыночном пространстве народного хозяйства страны (странового сообщества);
3. *Наличия возможных направлений* стратегии и тактики инвестиционных решений в процессе проведения реформ;
4. *Наличия проектов* программно-деловых решений и индикативных планов по эффективному использованию инвестиционного потенциала региона.

Методы оценки предпринимательского и инвестиционного климата во многом разработаны и применяются при ранжировании регионов. Выделены и апробированы: методика МГУ, методика рейтингового агентства «Эксперт», методика банка Австрии, методика комплексной оценки инвестиционной привлекательности регионов А. Шахназарова, И. Ройзмана, И. Гришиной и методика ежегодной статистической карты США¹.

¹ Региональная экономика / Градов А.П., Кузин Б.И., Медников М.Д., Соколин А.С. — СПб.: Питер, 2003. С. 62–84.

Однако они не ориентируют на выбор решения по целесообразности и возможности осуществления инвестиций как со стороны государства, так и со стороны региона, его субъектов предпринимательства и его населения. Эту задачу необходимо решать с помощью регионального маркетинга. В этом плане представляется методологически совершенно верной схема (рис. 12.5), представленная в учебном пособии В.И. Бутова, В.Г. Игнатова и Н.П. Кетовой «Основы региональной экономики»¹.

На этой схеме показана роль региональных интересов в согласовании их с интересами макро- и микроуровней на региональном и внешнем по отношению к нему рынке.

Отсюда и берут начало истоки инвестиционного рынка на спрос и предложение продукции и услуг как на собственные нужды, так и на ввоз и вывоз, т.е. на межрегиональный обмен.

К общепризнанным в настоящее время средствам регулирования региональных инвестиционных процессов относятся: на уровне Федерации — региональная дифференциация налогово-кредитной и бюджетной политики с целью выравнивания уровня развития регионов, а также реализация государственных программ поддержки и развития точек роста, городов и наукоградов, специальных экономических зон с предоставлением возможностей заимствования за рубежом и партнерства с зарубежными компаниями; на уровне субъектов Федерации — использование федеральных и региональных бюджетных инвестиций в «пилотные» проекты и объекты инфраструктуры, поддержка инвестиционных фондов, предоставление региональных льгот и гарантий финансовых структур.

Препятствиями инвестиционным процессам и притоку частного и иностранного капитала являются: несовершенство законодательной базы, разногласия между властными структурами, наличие национальных и межнациональных конфликтов, социальная направленность (забастовки, безработица, недостаточная социальная обеспеченность уязвимых слоев населения), разгул преступности, инфляционные последствия и т.д.

Поэтому для стабилизации экономики России и активизации инвестиционного климата регионов в качестве первоочередных выступают меры общего характера:

1. Достижение согласия между властными структурами;
2. Укroшение преступности;
3. Снижение инфляции;

¹ Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики: Учебное пособие. — М.; Ростов н/Д, 2001. С. 232.

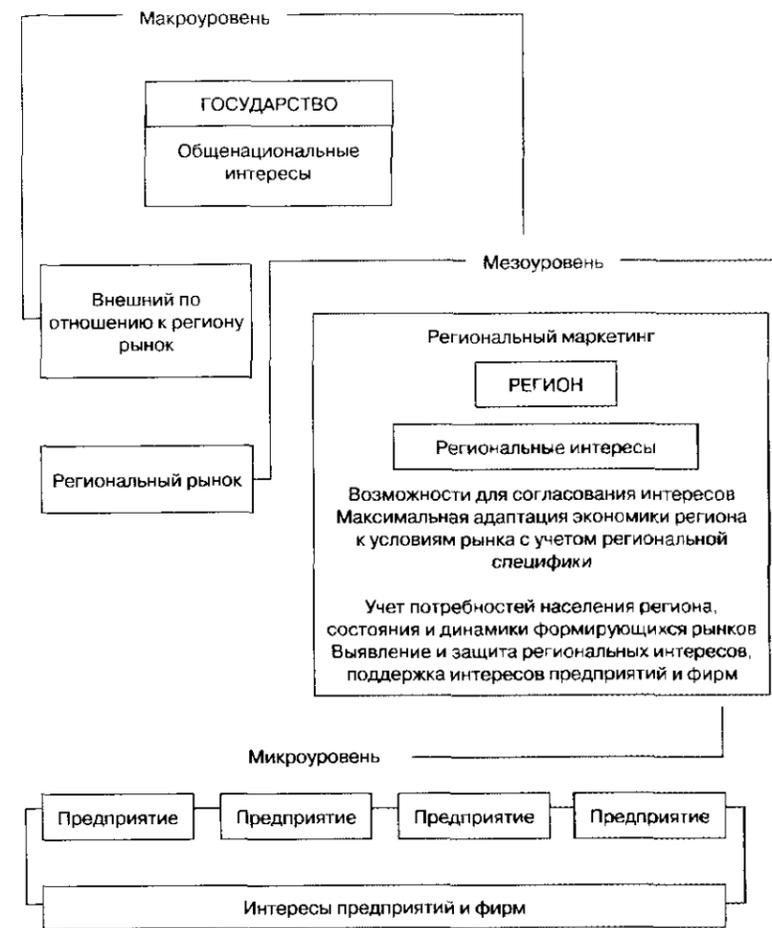


Рис. 12.5. Роль регионального маркетинга в согласовании интересов макро-, мезо- и микроуровня

4. Согласование всех законодательных федеральных и ведомственных региональных нормативно-правовых актов;
5. Доработка налоговой системы до стимулирующей развитие предпринимательства системы;
6. Введение повсеместно, в том числе в строительстве, оплаты только за конечную продукцию;

7. Развитие стимулирования банковско-кредитной системы на инвестиции;

8. Развитие стимулирования предпринимательства и населения на инвестирование свободных средств;

9. Формирование общего рынка прямых и финансовых инвестиций;

10. Создание национальной системы мониторинга инвестиционного климата в регионах России;

11. Разработка комплексных программ инвестирования в регионы России.

12.3. УПРАВЛЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РЕГИОНЕ

Управление инвестиционными процессами региона включает несколько стадий. К *первой стадии* относится процесс создания начального инвестиционного потенциала и оценки тенденций его развития. А это означает решение проблем по обеспечению капитала, необходимого для воспроизводства ресурсов (как природных, так и вновь созданных), воспроизводства рынка продуктов труда, развития конкурентоспособности продуктов труда и обеспечения инвестиционной привлекательности региона, развития образования, науки, инноватики и развития телекоммуникаций.

На *второй стадии* решаются проблемы процесса поддержания инвестиционного потенциала за счет конкурентоспособного производства, торговли товарами и фондовыми инструментами, участия в спекуляции на внутреннем и внешнем рынке денег (валюты), ссудного капитала и т.д.

К *третьей стадии* относится процесс управления оптимизацией распределения финансовых ресурсов на потребление и накопление, использования средств на расширенное воспроизводство и активное участие в рыночных структурах по итогам предпринимательской деятельности.

Инвестиционный потенциал региона складывается из инвестиционных потенциалов его административно-хозяйственных и корпоративных (отраслевых) единиц, а также части совокупного инвестиционного потенциала федеральных структур.

При этом успешность развития инвестиционного потенциала региона зависит от тенденций развития и размещения производительных сил, от наличия районов высокой инвестиционной активности, от отраслевого инвестиционного потенциала, включающего

необходимые элементы воспроизводства, инновационной активности, развития науки, профессиональной подготовки кадров и конкурентоспособности.

Далее вступают в силу основные закономерности и тенденции ориентации региона на уровни финансоемкости мероприятий, требующих (или не требующих) особых налоговых отношений, определяющих возможности привлечения ссудного капитала, эффективности использования собственности всего региона и корпораций в частности.

С учетом сложившихся факторов, составляющих базис региона в отношении наличия природных ресурсов, развитости инфраструктуры, уровня социального обеспечения населения, возможностей охраны окружающей среды, различают регионы не только по рангам инвестиционной привлекательности, но и по инвестиционной альтернативности.

Тогда в зависимости от преобладающих факторов в инвестиционной активности выделяют регионы по профилю с индустриальным уклоном (с развитым промышленным комплексом), субсидиарным уклоном (с развитым агропромышленным комплексом), регионы сырьевой ориентации (с развитой структурой добывающих отраслей) и регионы смешанной (диверсифицированной) ориентации.

Однако развитость профильных ключевых отраслей промышленности в регионе, как по условной цепочке, тянет за собой развитие комплексов других отраслей-кооператоров как на данной траектории, так и за ее пределами. Отсюда следует развитие транспортных артерий, отраслей легкой и пищевой промышленности для обслуживания работников ключевых отраслей и населения регионов. В высокотехнологичных отраслях обрабатывающего сектора в регионах могут быть производства и предприятия прорывных инновационных направлений, где инвестиции должны носить очаговый характер, с последующим развитием (затуханием) и (или) расширением этих направлений.

Общая фактическая отраслевая структура инвестиций по регионам России характеризуется довольно высоким удельным весом их в промышленности, в отраслях транспорта и жилищном хозяйстве (табл. 12.3).

Динамика инвестиций в основной капитал характеризуется следующими данными (табл. 12.4).

Отсюда, при формировании инвестиционной политики в регионах, в качестве предпосылок должны быть обеспечены меры по:

Таблица 12.3
**ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ В 2003 г.,
 ПО РЕГИОНАМ СТРАНЫ, %**

Наименование отраслей народного хозяйства	Регионы — федеральные округа							
	РФ	Центральный ФО	Северо-Западный ФО	Южный ФО	Приволжский ФО	Уральский ФО	Сибирский ФО	Дальневосточный ФО
Промышленность	42,5	22,8	39,5	22,5	41,6	60,4	48,1	45,4
Сельское хозяйство	2,9	3,2	1,7	6,7	4,5	1,0	4,2	2,0
Строительство	3,2	2,7	6,1	4,4	3,8	2,4	1,8	3,5
Транспорт	18,0	22,2	23,0	27,7	17,2	16,2	20,2	23,0
Связь	5,4	7,5	4,9	12,7	4,7	2,4	4,7	3,5
Торговля и обще- ственное питание, оптовая торгов- ля продукцией производствен- но-технического назначения	2,8	5,3	5,5	3,2	2,7	0,7	1,7	1,3
Жилищное хозяйство	8,1	16,1	3,1	4,2	8,1	5,3	6,0	7,0
Здравоохранение	2,9	2,3	2,2	5,0	3,6	2,1	3,5	3,2
Образование	1,7	2,0	0,7	1,5	2,2	1,7	1,8	2,0
Прочие	12,5	15,9	13,3	12,1	11,6	7,8	8,0	9,1

объективной оценке специфики его инвестиционного потенциала и его структурно-технологического отраслевого профиля; выработке инвестиционных программ по развитию инвестиционного потенциала; созданию организационно-экономических условий активизации инвестиционных процессов; обеспечению интеграции инвестиционной деятельности на федеральном, региональном и корпоративном уровнях.

Условием достижения эффективности региональных инвестиций является повышение качества и технологического уровня

Таблица 12.4

**ДИНАМИКА ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ
 (в фактически действовавших ценах; млн руб.; до 1998 г. — млрд руб.)¹**

Регион	1990 г.	1995 г.	1998 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
РФ	249	266 974	407 086	1 165 234	1 504 712	1 762 407	2 186 219
Центральный ФО	55,3	64 113	123 763	303 918	349 312	435 810	532 877
Северо-Запад- ный ФО	25,5	24 156	34 643	116 663	168 114	199 102	261 909
Южный ФО	25,5	30 514	36 213	134 904	167 598	185 722	200 053
Приволжский ФО	47,9	49 807	77 340	206 781	267 845	294 507	344 231
Уральский ФО	39,0	50 359	69 824	250 731	330 984	383 378	448 607
Сибирский ФО	36,9	33 527	44 479	98 647	135 116	150 109	188 191
Дальневосточ- ный ФО	19,6	13 960	20 794	53 589	85 743	113 779	132 749

¹ Региональная экономика / Градов А.П., Кузин Б.И., Медников М.Д., Соколин А.С. — СПб.: Питер, 2003. С. 920–923; Бутин В.И., Игнатов В.Г., Кетова И.И. Основы региональной экономики: Учебное пособие. — М.; Ростов н/Д; 2001. С. 900–901.

материального их воплощения в конкурентоспособные виды продукции и работ в отраслях на основе инвестиционных проектов.

Здесь также существуют стадии выбора и обоснования наиболее выгодных и перспективных вложений инвестиций, стадии проектирования, стадии реализации проектов и стадии завершения реализации проектных видов деятельности.

На первой стадии закладываются основные параметры инвестиционного проекта: виды деятельности, объемы и качественные характеристики, конкурентоспособность, примерный уровень издержек производства и реализации, эффективность инвестиций.

Далее, по сути, инвестиционное проектирование и есть обоснование экономической целесообразности объема и сроков осуществления инвестиций в конкретный вид (виды) деятельности с применением установленных приемов и необходимой проектной документации на базе принятых в данной области деятельности технических регламентов и стандартов.

Поэтому проектирование осуществляется специализированными, аттестованными физическими и юридическими лицами, имеющими разрешение (лицензии) на данный вид деятельности.

Проектирование осуществляется, как правило, в три этапа. На первом этапе осуществляется разработка проектного задания, на втором разрабатывается технический проект со сводной сметой затрат и на третьем этапе производится разработка рабочих чертежей и документов, необходимых для реализации проекта с технико-экономическим обоснованием.

Задание на проектирование должно включать данные по характеристике района и конкретного пункта размещения выбранного ранее вида деятельности, по мощности предприятия (организации) в натуральном и стоимостном выражении, по кооперированным связям и источникам снабжения организации сырьем, топливом и энергией, по срокам ввода в действие объекта инвестирования, в том числе по очередям, по производственной программе с чертежами подлежащих проектированию видов деятельности (изделий) и т.д.

На основании исходных экономических и технических обследований и расчетов в проектном задании устанавливаются техническая возможность и экономическая целесообразность инвестирования в определенном месте и в намеченные сроки.

В техническом проекте осуществляется полное и комплексное решение вопросов по технологии производства продукции, по строительству объектов основного, вспомогательного, обслуживающего и социально-бытового секторов, по транспортным коммуникациям и связи, материально-техническому обеспечению

и складскому хозяйству, по организационной, экономической, санитарно-технической, экологической и других составляющих проекта.

На основании разработок технического проекта производится рабочее проектирование, когда осуществляется проработка окончательных параметров производства продукции, проводятся расчеты и детальные схемы и чертежи, по которым будет осуществляться строительство и (или) запускаться в действие организация (предприятие).

Все перечисленное выше определяет содержание работ по фазам инвестиционного цикла (рис.12.6). Как видно, каждая фаза инвестиционного цикла, в частности по конкретному объекту, включает огромный перечень работ. Поэтому на практике применяются типовые наработки систем, моделей проектирования, как по этапам, так и по видам проектов¹.

Чтобы избежать рисков, или уменьшить (исключить) вероятность потери капитала, инвесторы должны быть убеждены в реальности и эффективности инвестиционных проектов, ознакомившись с расчетами и технико-экономическими обоснованиями (бизнес-планами).

Бизнес-план представляет собой оформленное по типовым международным методикам инвестиционное предложение. Наибольшее распространение получили типовые методики ЮНИДО (Организация ООН по проблемам промышленного развития), Европейского союза, МБРР, ЕБРР. Различие методик состоит лишь в степени детализации бизнес-плана.

Особым разделом в бизнес-планах является оценка эффективности инвестиционных проектов. Для этих целей используются методики, основанные на типовых методических рекомендациях Министерства экономики РФ, Министерства финансов РФ, Государственного комитета РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике № ВК от 21 июня 1999 г.² и др.³

Повышение эффективности инвестиций может быть достигнуто:

- на первой стадии за счет сокращения срока проектирования, выполнения проекта прогрессивными методами, в том числе

¹ ЕСПД ГОСТ 34.603-92; Project Expert; Microsoft project; Market Analyzer for Windows и др.

² Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. М.: Экономика, 2000/www.economika.ru

³ Положение об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе инвестиционных ресурсов Бюджета развития РФ // Российская газета. 1998. 28 января.

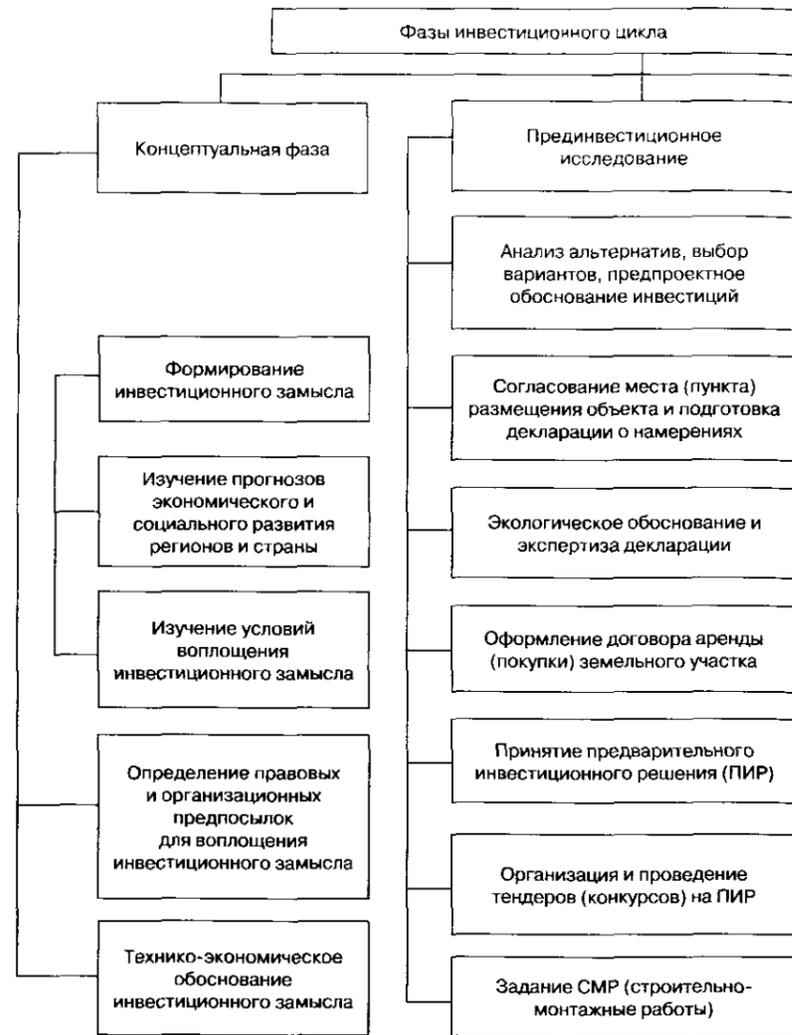
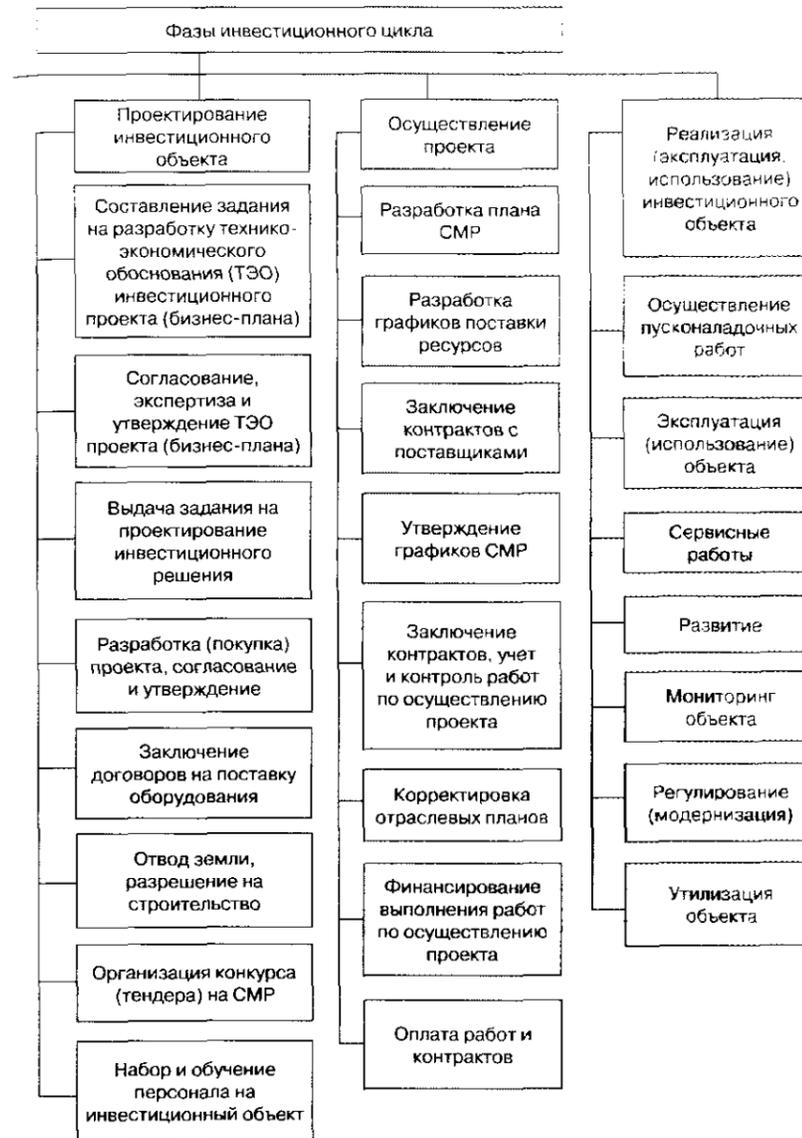


Рис. 12.6. Содержание работ по фазам инвестиционного цикла



путем использования САПР (систем автоматизированного проектирования), широкого применения типовых проектов, повышения общего технико-экономического уровня проектирования и т.д.;

- на стадии реализации проекта могут быть улучшены качественные параметры продукции путем внесения дополнительных, развившихся новых отечественных и зарубежных разработок в процессе подготовки производства, совершенствования технологии и масштабов производства, совершенствования маркетинга и методов реализации, конкурентоспособности продукции по качественным характеристикам и сервису.

Особое внимание в управлении инвестициями должно быть уделено анализу эффективности инвестиций с выделением реального сектора и сектора финансовых инвестиций (портфельных инвестиций). Исходя из этого формируется политика объемов и структуры инвестиций в планируемых организацией сроках ее хозяйственной деятельности.

Региональная инвестиционная политика строится на следующих принципах:

- создание инвестиционного потенциала региона для обеспечения расширенного воспроизводства всех видов ресурсов;
- обеспечение приоритетности решения проблем конкурентоспособности региональных продуктов труда;
- обеспечение инвестиционной привлекательности региона не только за счет повышения конкурентоспособности продукции, но и развития науки, образования, социальной сферы;
- сбалансированность интересов государства, организаций (корпораций) и населения региона в решении инвестиционных вопросов (проектов);
- открытость и доступность информации, а также возможности участия всех видов инвесторов в инвестиционных проектах;
- контроль и экспертиза как самих инвестиционных проектов, так и их реализации с позиций технико-экономической и социальной эффективности;
- нормативно-правовая защита инвестиций от мошеннических действий физических и юридических лиц.

Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность инвестиций и инвестиционной деятельности.
2. Опишите общую правовую базу инвестиционной деятельности.
3. Каковы разновидности субъектов инвестиционной деятельности и их интересы?
4. Назовите объекты инвестиционной деятельности.
5. Каковы источники финансирования инвестиций?
6. Опишите группировки инвестиций по объектам вложений, по характеру участия, по формам собственности, по региональной принадлежности.
7. Охарактеризуйте сущность и виды инвестиционной политики.
8. Каковы показатели размеров инвестиций и их связь с ростом экономического потенциала предприятия?
9. Опишите характеристику размеров и структуры инвестиций по регионам.
10. Каковы причины неравномерности объемов инвестиций в регионах РФ?
11. Раскройте сущность понятий «инвестиционный климат» и «инвестиционная привлекательность».
12. Каковы внешние характеристики инвестиционного климата региона?
13. Назовите факторы инвестиционной привлекательности.
14. Назовите предпосылки оздоровления инвестиционного климата в регионе.
15. Каковы методы оценки предпринимательского и инвестиционного климата в регионе?
16. Охарактеризуйте региональные интересы в макро- и микросреде.
17. Назовите средства регулирования региональных инвестиционных процессов: на уровне Федерации; на уровне субъектов Федерации.
18. Каковы первоочередные общие меры активизации инвестиционного климата регионов?
19. Перечислите стадии управленческого цикла инвестиционного процесса в регионе.
20. Раскройте сущность инвестиционного потенциала региона.
21. Каковы основные закономерности, тенденции и факторы инвестиционной активности?
22. Опишите виды профилей инвестиционно активных регионов.
23. Охарактеризуйте отраслевую структуру инвестиций по регионам РФ.

24. Перечислите предпосылки формирования инвестиционной политики региона.
25. Каковы условия достижения эффективности региональных инвестиций?
26. Раскройте сущность инвестиционного проектирования.
27. Каково содержание задания на проектирование?
28. Охарактеризуйте содержание технического и рабочего проекта.
29. Опишите содержание работ по фазам инвестиционного цикла.
30. Определите бизнес-планирование в инвестиционном процессе.
31. Каковы методики оценки эффективности инвестиционных проектов?
32. Перечислите направления повышения эффективности инвестирования.
33. Назовите принципы формирования региональной инвестиционной политики.

Глава 13

СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

13.1. СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ НАСЕЛЕНИЯ

Суть социально-экономического развития означает развитие и рост благосостояния социальной общности людей конкретного хозяйствующего субъекта. Если хозяйствующий субъект — корпорация, то речь идет о благосостоянии членов этой корпорации, а если речь идет о регионе, то подразумевается благосостояние населения конкретного региона.

Объем и номенклатура заботы о благосостоянии сообщества людей в корпорации существенно отличаются от объектов и номенклатуры забот о населении в регионе.

Предприятие (корпорация) законодательно свободно от решения крупных социальных проблем своих работающих. Региональная власть по своей сути должна быть озабочена решением социальных вопросов всех слоев населения, проживающих в регионе, и в первую очередь тех, кто не может самостоятельно обеспечить свое благосостояние: детей, стариков, инвалидов и лиц, попавших в трудные жизненные обстоятельства.

Поэтому социальные вопросы как в нашей стране, так и за рубежом разделились на 3 группы:

1. Вопросы обеспечения и льгот для части населения;
2. Вопросы социального партнерства между работодателями, работниками и государством;
3. Вопросы социального и социально-экономического развития всех хозяйствующих субъектов, всех регионов и страны в целом.

13.1.1. Социальное обслуживание населения и вопросы минимального социального обеспечения

Мировым сообществом проделан значительный путь в области обеспечения социальных гарантий населению. Так, 28 июня 1952 г. Генеральная конференция Международной организации труда (МОТ), созванная в Женеве Административным советом

Международного бюро труда, приняла ряд предложений о минимальных нормах социального обеспечения в виде Конвенции 102 «О минимальных нормах социального обеспечения».

Эта конвенция предусматривает следующие нормы социального обеспечения:

1) предоставление пособия на оказание медицинской помощи в случае любого болезненного состояния независимо от вызвавшей его причины, а также при беременности, родах и их последствиях. Пособие включает общую врачебную помощь в случае необходимости;

2) предоставление пособия по болезни, вызвавшей нетрудоспособность и влекущую за собой временную утрату заработка;

3) пособие по безработице при временной утрате заработка, вызванной невозможностью подлежащего обеспечению лица, способного и готового работать, получить подходящее занятие;

4) пособие по старости (пенсионное обеспечение);

5) пособие в случае трудового увечья или профессионального заболевания (при болезненном состоянии, нетрудоспособности, полной потери способности заработать на жизнь, утрате средств существования вдовой или детьми);

6) семейные пособия (периодические выплаты лицам, имеющим установленный стаж, предоставление детям (или для них) пищи, одежды, крова, условий для отдыха или ухода на дому, сочетание видов пособий);

7) пособие по беременности и родам (при врачебной помощи или помощи дипломированных акушерок, оказываемой до, во время и после родов и госпитализации в случае необходимости);

8) пособие по инвалидности (при неспособности в установленной степени заниматься какой-либо деятельностью, приносящей доход, когда эта неспособность представляется постоянной или не устраняется к моменту выплаты пособия по болезни);

9) пособие в случае потери кормильца (при утрате средств к существованию вдовой или ребенком в результате смерти кормильца).

Далее Конвенцией 118 от 1962 г. МОТ принято положение «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения», которая была ратифицирована странами на основании ранее принятой Конвенции 102 от 1952 г. 21 июня 1982 г. Генеральная конференция МОТ придала предыдущим Конвенциям форму международной путем

принятия Конвенции 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения».

Таким образом, каждое государство, ратифицировавшее Конвенцию 157, в настоящее время обязано гарантировать застрахованным выплату денежных пособий по социальному обеспечению независимо от того, являются ли они гражданами какого-либо государства — члена МОТ, беженцами или лицами без гражданства, и независимо от места их проживания.

В Российской Федерации в соответствии с этим осуществлена реформа в области социального обслуживания населения.

Социальное обслуживание — это деятельность социальных служб по социальной поддержке (оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг, материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации) граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации¹.

К социальным службам, осуществляющим социальное обслуживание, относятся предприятия и учреждения, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью в указанном секторе по социальному обслуживанию населения.

Под трудовой жизненной ситуацией понимают такие ситуации, которые объективно нарушают жизнедеятельность гражданина (инвалидность, преклонный возраст, болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно.

Отсюда клиентами социальной службы являются граждане, которые находятся в трудной жизненной ситуации, обратились в органы социальной службы и которым в связи с этим предоставляются социальные услуги.

Социальным обеспечением (обслуживанием) занимаются как государственная система и муниципальная система, так и предприятия и учреждения иных форм собственности, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Социальное обслуживание может осуществляться на основании не только личного обращения гражданина, но и обращения его опекуна, попечителя, другого его законного представителя

¹ Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 1995. 19 декабря.

или органа госвласти, местного самоуправления, общественного объединения.

Каждый гражданин всегда может получить бесплатную информацию в государственной системе социальных служб о возможностях, видах, порядке и условиях социального обслуживания.

К основным видам социального обслуживания в регионах РФ относятся: материальная помощь, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь и реабилитационные услуги.

Материальная помощь может оказываться в виде денежных средств или продуктов питания, средств санитарии и гигиены, средств ухода за детьми, предоставления одежды, обуви и других предметов первой необходимости, в частности топлива, а также социальных транспортных средств, технических средств реабилитации инвалидов и лиц, нуждающихся в постоянном уходе.

Социальное обслуживание на дому в основном предоставляется одиноким гражданам, частично утратившим способность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, в виде социально-бытовых, социально-медицинских услуг и иной помощи.

Социальное обслуживание в стационарных учреждениях осуществляется путем предоставления гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию и нуждающимся в постоянном уходе, социальных услуг, а также обеспечивает создание соответствующих их возрасту и состоянию здоровья условий жизнедеятельности, проведение мероприятий медицинского, психологического, социального характера, питание и уход, организацию посильной трудовой деятельности, отдыха и досуга.

Временный приют в специализированном учреждении социального обслуживания предоставляется: детям-сиротам; детям, оставшимся без попечения родителей; безнадзорным несовершеннолетним; детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; гражданам без определенного места жительства и определенных занятий; гражданам, пострадавшим от физического или психологического насилия, стихийных бедствий, в результате вооруженных и межэтнических конфликтов и другим клиентам.

В учреждениях социального обслуживания в дневное время предоставляется социально-бытовое, социально-медицинское и иное обслуживание сохранившим способность к самообслужива-

нию и активному передвижению гражданам преклонного возраста и инвалидам, а также несовершеннолетним и другим лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Консультативная помощь предоставляется клиентам социальной службы по вопросам социально-бытового и социально-медицинского обеспечения жизнедеятельности, психолого-педагогической помощи, социально-правовой защиты.

Социальные службы оказывают помощь в профессиональной, социальной, психологической реабилитации инвалидам, лицам с ограниченными возможностями, несовершеннолетним правонарушителям, другим гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Социальное обслуживание определяется как на платной, так и на бесплатной основе. Бесплатное обслуживание осуществляется в объемах, определенных государственными стандартами социального обслуживания. Оно предоставляется:

- гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечивать им помощь и уход, если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для региона, в котором они проживают;
- несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов.

Органы исполнительной власти субъектов РФ могут принять (установить) дополнительные основания, по которым предоставляется бесплатное социальное обслуживание.

Социальное обслуживание осуществляется в следующих учреждениях (независимо от форм собственности): комплексные центры социального обслуживания населения; территориальные центры социального обслуживания; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков; центры психолого-педагогической помощи населению; центры экспертной психологической помощи; центры (отделения) социальной помощи на дому; дома ночного пребывания; специальные дома для одиноких престарелых; стационарные

учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическим недостатком); геронтологические центры; иные учреждения.

Финансирование государственных учреждений социального обслуживания, являющихся федеральной собственностью и находящихся в ведении федеральных органов государственной власти, производится за счет средств федерального бюджета, финансирование учреждений с теми же признаками, находящимися в ведении субъектов РФ, производится за счет их бюджетов.

Финансирование социальных служб иных форм собственности осуществляется из источников, предусмотренных их уставами.

Дополнительными источниками финансирования могут быть средства от целевых социальных фондов, кредиты банков и средства других кредиторов, доходы от предпринимательской деятельности учреждений социального обслуживания, доходы от ценных бумаг, средства, поступившие в качестве платы за социальные услуги, благотворительные взносы и пожертвования и другие источники.

Учреждения социального обслуживания пользуются льготным налогообложением.

Кадровое обеспечение социальных служб осуществляется специалистами, имеющими профильное образование, соответствующее требованиям и характеру выполняемой работы, опыт работы в области социального обслуживания и склонными по своим личным качествам к оказанию социальных услуг.

Социальное обслуживание строится на следующих принципах:

- 1) адресности;
- 2) доступности;
- 3) добровольности;
- 4) гуманности;
- 5) приоритетности услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- 6) конфиденциальности;
- 7) профилактической направленности.

На этом базируются государственные стандарты в частности основных требований к объему и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Например, «Примерное положение о социальном приюте для детей», «Примерное положение о

социально-реабилитационном центре для несовершеннолетних», «Примерное положение о центре помощи детям, оставшимся без попечения родителей»¹.

13.1.2. Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов регулируется федеральным законом² и включает в себя целую совокупность услуг: уход, организацию питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической помощи, трудоустройстве, организации досуга, в организации ритуальных услуг и др.

Эти услуги предоставляются в разных формах как на платной основе, так и бесплатно (рис. 13.1).

Постановлением Правительства РФ в 1995 г. был определен федеральный перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания³.

Отдельно принят Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в РФ, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ⁴.

Инвалид — это лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

¹ Об утверждении примерных положений о специализированных учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2000 г. № 896 // Российская газета. 2000. 9 декабря.

² О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов. Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 1220-ФЗ // Российская газета. 1995. 4 августа.

³ Нам с возрастом нужна опора // Российская газета. 1995. 6 декабря.

⁴ О социальной защите инвалидов в РФ. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ // Российская газета. 1995. 2 декабря.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов

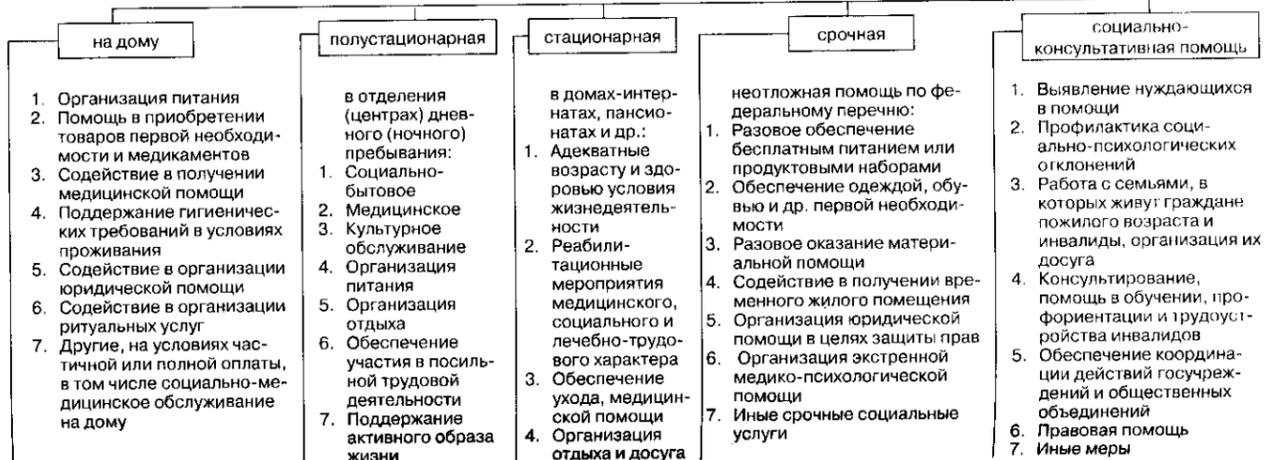
Основные принципы деятельности

1. Соблюдение прав человека и гражданина
2. Предоставление государственных гарантий в сфере социального обслуживания
3. Обеспечение равных возможностей и доступности
4. Преимущество всех видов социального обслуживания
5. Ориентация на индивидуальные потребности
6. Приоритет мер по социальной адаптации
7. Ответственность органов и должностных лиц за соблюдение прав граждан

Система социального обслуживания

1. Государственный сектор (органы управления и учреждения, находящиеся в федеральной собственности и собственности субъектов РФ)
2. Муниципальный сектор (органы управления и учреждения)
3. Муниципальные центры (выявляют граждан, организуют виды социальных услуг и формы социального обслуживания)
4. Муниципальный жилищный фонд социального использования
5. Негосударственный сектор социального обслуживания (общественные объединения, профессиональные ассоциации, благотворительные и религиозные организации)

Формы обслуживания



Права граждан при получении социальных услуг

1. Уважительное и гуманное отношение со стороны работников учреждений социального обслуживания
2. Выбор учреждения и формы социального обслуживания
3. Получение информации о правах, обязанностях и условиях оказания социальных услуг
4. Согласие на социальное обслуживание
5. Отказ от социального обслуживания
6. Конфиденциальность информации личного характера
7. Защита своих прав и законных интересов, в том числе в судебном порядке

Платность социального обслуживания

Бесплатно

1. Одиноким гражданам, получающим пенсию ниже прожиточного минимума;
2. Гражданам, имеющим родственников, которые не могут по объективным причинам обеспечить помощь и уход;
3. Гражданам, проживающим в семьях, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, установленного для данного региона

Частичная оплата

1. Одиноким, получающим пенсию, в том числе с учетом надбавок в размере 100—150% от прожиточного минимума;
2. Имеющим родственников, которые по объективным условиям не могут обеспечить помощь, при условии, что их пенсия с учетом надбавок составляет от 100 до 150% прожиточного минимума;
3. Проживающим в семьях, среднедушевой доход которых составляет от 100 до 150% прожиточного минимума

Полная оплата

1. Проживающим в семьях, среднедушевой доход которых превышает на 150% прожиточный минимум

Источники финансирования

Основные

1. Федеральный бюджет
2. Бюджеты субъектов РФ
3. Средства местных бюджетов
4. Ассигнования в муниципальный сектор в качестве дотаций

Дополнительные

1. Из целевых социальных фондов
2. Кредиты банков и средства других кредиторов
3. Доходы от хозяйственной и иной деятельности предприятий системы социальной защиты населения
4. Доходы от ценных бумаг
5. Средства от граждан в качестве платы
6. Благотворительные взносы и др.

Рис. 13.1. Система социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов

Ограничение жизнедеятельности — это полная или частичная утрата лицом способности или возможности самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

В зависимости от степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 16 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид».

Признание лица инвалидом осуществляется Государственной службой медико-социальной экспертизы. Общая численность инвалидов в России составляет более 8 млн человек (5,5% от всего населения РФ). В структуре первичной инвалидности лиц трудоспособного возраста первое место занимают болезни системы кровообращения (23,9%), второе — злокачественные новообразования (14,4%), третье — травмы (13,5%)¹.

Отдельной проблемой является социальная защита инвалидов военной службы². В настоящее время общее число инвалидов военной службы по регионам РФ составляет:

Северный — 6921;
Северо-Западный — 52 180;
Центральный — 115 515;
Волго-Вятский — 58 290;
Центрально-Черноземный — 42 920;
Поволжский — 68 250;
Северо-Кавказский — 43 285;
Уральский — 102 435;
Западно-Сибирский — 40 835;
Восточно-Сибирский — 27 740;
Дальневосточный — 11 145;
Калининградская область — 7120;
итого по России — 576 586.

Общими задачами, решаемыми целевыми федеральными программами социальной поддержки инвалидов, являются:

- медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов;
- научное обеспечение и информатизация проблем инвалидности;

¹ О федеральной комплексной программе «Социальная поддержка инвалидов». Постановление Правительства РФ от 16 января 1995 № 59 // Российская газета. 1995. 2 февраля.

² О федеральной целевой программе «Социальная защита инвалидов военной службы на период 1997–2000 годов». Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 454 // Российская газета. 1997. 13 мая.

- формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности;
- разработка и производство средств протезирования, строительство, реконструкция и техническое перевооружение протезно-ортопедических предприятий.

Свыше 30 млн россиян, достигнув пенсионного возраста по старости (мужчины — 60 лет, женщины — 55 лет), переходят в категорию пожилых людей, людей старшего поколения. Принципы ООН в отношении пожилых «Сделать полнокровную жизнь лиц преклонного возраста» (1991 г.) предусматривают обеспечение им независимости, возможности участия в социальном развитии, ухода, условий для реализации внутреннего потенциала и сохранения достоинства.

Анализ положения пожилых людей в России по наиболее общим социально-демографическим и экономическим характеристикам свидетельствует о наличии следующих основных проблем: неудовлетворительное состояние здоровья, малообеспеченность, одиночество.

У пожилых людей уровень заболеваемости в 2 раза, а в старческом возрасте в 6 раз выше в сравнении с лицами более молодого возраста.

До 80% пенсионеров по старости нуждаются в медико-социальной помощи.

Материальное положение пожилых людей резко ухудшается с выходом на пенсию. В возрасте 71–75 лет это положение еще более ухудшается, так как возрастает доля одиноких пожилых. Доля одиноких женщин в возрасте от 70 лет составляет более 80% от общего их числа.

Активность пожилых людей в поисках дополнительных источников дохода ограничивается возрастными нарушениями здоровья, отсутствием у большинства собственности, позволяющей получать доходы, и проблемами одиночества.

В 2000–2006 гг. доля лиц пожилого возраста предполагается на уровне не менее 20% общей численности населения. По регионам эта доля различается. Выше средней она отмечается в Смоленской, Тульской, Нижегородской, Белгородской, Липецкой, Ярославской, Орловской, Тамбовской, Курской, Псковской, Новгородской, Калужской, Воронежской, Тверской, Брянской, Рязанской областях, Республике Мордовия — здесь доля составляет от 25 до 27,1%.

Поэтому актуальной была федеральная целевая программа «Старшее поколение» на 1997–1999 гг.¹, предусматривающая основную целью формирование взаимосвязанных организационных, правовых, социально-экономических условий для осуществления мер по улучшению положения граждан старшего поколения и их социальной защищенности с учетом современной социально-демографической и социально-экономической ситуации и протозиримой долговременности старения населения России.

В рамках идеологии этой Программы финансировались строительство и реконструкция учреждений социального обслуживания, их материально-техническое обеспечение, проведение в 1999 г. Международного года пожилых людей, была разработана концепция «Государственная социальная политика в отношении пожилых людей на период до 2005 года»², которая охватывает их жизнеобеспечение, социализацию, социальную коммуникацию и рекреацию.

13.1.3. Социальная поддержка граждан льготных категорий

В нашей стране к настоящему времени образуются значительное число граждан, обладающих различными льготами в соответствии с действующим законодательством. Во исполнение Федерального закона № 122³ произошло разграничение полномочий между федеральным Центром и регионами в части социальной поддержки льготных категорий граждан (табл. 13.1).

Затем определены порядок осуществления ежемесячной денежной выплаты, предоставления набора социальных услуг соответствующим категориям, порядок оказания первичной медико-санаторной помощи. Утвержден перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств. Пенсионным фондом формируется федеральный регистр лиц, имеющих право на получение

¹ О федеральной целевой программе «Старшее поколение» на 1997–1999 годы. Постановление Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1090 // Российская газета. 1997. 18 сентября.

² Там же.

³ О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Российская газета. 2004. 24 августа.

Таблица 13.1

ВИДЫ СОЦИАЛЬНЫХ ЛЬГОТ ГРАЖДАНАМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ

Категории «Федеральных» льготников		
Категории льготников	Какие льготы имели раньше	Что будет с 2005 г.
Герои СССР, России, Соцтруда, полные кавалеры ордена Славы и Трудовой Славы	Проезд городским, пригородным и междугородным транспортом; лекарства; жилищно-коммунальные услуги; абонентская плата за телефон и его установка; санаторные путевки; оплата бензина; вневедомственная охрана; протезирование и зубопротезирование	Натуральные льготы на 2005 г. остаются в полном объеме, в дальнейшем будет принят отдельный федеральный закон
Инвалиды войны, бывшие узники фашизма — инвалиды	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; жилищно-коммунальные услуги; абонентская плата за телефон и его установка; проезд междугородным транспортом; санаторные путевки; обеспечение транспортом с передачей права вожждения членам семьи; вневедомственная охрана; протезирование и зубопротезирование	1550 руб. и соцпакет
Участники Великой Отечественной войны, бывшие узники фашизма	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; жилищно-коммунальные услуги; абонентская плата за телефон и его установка; проезд междугородным транспортом; вневедомственная охрана; протезирование и зубопротезирование	1050 руб. и соцпакет.
Проходившие военную службу во время ВОВ не в действующей армии, лица, работавшие во время ВОВ на военных объектах	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; протезирование и зубопротезирование	150 руб. и соцпакет
Блокадники, ветераны боевых действий	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; проезд междугородным транспортом; жилищно-коммунальные услуги	650 руб. и соцпакет
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников войны и боевых действий	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; жилищно-коммунальные услуги; абонентская плата за телефон; вневедомственная охрана	150 руб. и соцпакет

Окончание табл. 13.1

Инвалиды	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; жилищно-коммунальные услуги; абонентская плата за телефон; проезд междугородным транспортом; санаторное лечение; обеспечение транспортом с передачей права вождения членам семьи; протезирование и зубопротезирование	Инвалиды I группы (III степень утраты трудоспособности) — 950 руб. и соцпакет; инвалиды II группы (II степень утраты трудоспособности) — 550 руб. и соцпакет; инвалиды III группы (I степень утраты трудоспособности) — 350 руб. и соцпакет; инвалиды «0» группы (без утраты трудоспособности) — 50 руб. и соцпакет, дети-инвалиды — 550 руб. и соцпакет
Чернобыльцы	Жилищно-коммунальные услуги; питание; проезд городским, пригородным транспортом; проезд на междугородном транспорте; лекарства; санаторное лечение; зубопротезирование; доплата за работу и проживание в зонах	До 1000 руб. в зависимости от статуса граждан — носителей льгот
Доноры	Лекарства; зубопротезирование, проезд городским, пригородным транспортом; оплата коммунальных услуг	6000 руб. в год
Категории «региональных» льготников		
Ветераны труда	Проезд городским и пригородным транспортом; жилищно-коммунальные услуги; абонентская плата за телефон	Для всех «региональных» льготников меры социальной поддержки устанавливаются субъектами РФ (уточнить можно в местных администрациях) рекомендации Минфина ежемесячная выплата от 200 до 300 руб.
Труженики тыла	Проезд городским и пригородным транспортом; лекарства; протезирование и зубопротезирование	
Репрессированные	Возмещение имущественного ущерба, жилищно-коммунальные услуги, проезд городским, пригородным транспортом, льготный проезд на междугородном транспорте один раз в год; лекарственное обеспечение; обеспечение транспортом; бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов, бесплатная установка телефона, пересылка и доставка денежных компенсаций	

государственной социальной помощи. Он же предоставляет фонду социальные страхования РФ, федеральному фонду обязательного медицинского страхования и федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию сведения о лицах, содержащихся в федеральном регистре, имеющих право на получение социальных услуг, в порядке, установленном в соглашениях между этими организациями.

13.1.4. Социальная помощь семьям, малоимущим семьям или малоимущим гражданам проживающим гражданам

Семья представляет собой осознанно организованную группу людей на чувствах любви и уважения, взаимопомощи и ответственности всех ее членов, находящуюся под защитой государства, жизнедеятельность которой осуществляется на базе имущества, находящегося в совместной собственности для реализации социально-экономических и духовных потребностей индивидов, всей семьи и общества в целом.

Объектом государственной семейной политики являются: простейшие семьи, состоящие из супругов с детьми или без них (67% семей); семьи с родственниками (с одним из родителей супругов или с другими родственниками — 12% семей); сложные семьи, включающие две или более супружеских пары (3,4% семей) и неполные семьи (семьи одиноких матерей, разведенных женщин и вдов с детьми, в которых один, реже два ребенка — 13% семей).

Экономическая роль семьи в рыночной экономике многообразна: ведение домашнего хозяйства, семейный бизнес, формирование человеческого капитала, обеспечение необходимого уровня спроса на товары, создание инвестиционного потенциала и т.д.

К основным принципам государственной семейной политики относятся: *самостоятельность* и автономность семьи в принятии решений относительно своего развития; *равенство* семей и всех их членов в праве на поддержку независимо от социального положения, национальности, места жительства и религиозных убеждений; *приоритет интересов каждого ребенка* независимо от очередности рождения и от того, в какой семье он воспитывается.

¹ Семейный кодекс Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 140-ФЗ и последующих изменений и дополнений) устанавливает условия и порядок вступления в брак, прекращения брака, регулирует имущественные и неимущественные отношения, определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей.

ся; *равноправие* между мужчинами и женщинами как в семье, так и в трудовой и общественной деятельности; *единство* семейной политики на федеральном и региональном уровнях; *партнерство* семьи и государства, разделение ответственности за семью; принятие государством обязательств по *безусловной защите* семьи от нищеты и лишений, связанных с вынужденной миграцией, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, войнами и вооруженными конфликтами; осуществление дифференцированного подхода в гарантиях по поддержанию *социально приемлемого уровня жизни* для нетрудоспособных членов семьи и создание экономически активным членам семьи условий для *обеспечения благосостояния на трудовой основе; преэмптентность и стабильность* мер государственной семейной политики; *сохранение* достигнутых социальных гарантий поддержки семьи, их *дальнейшее совершенствование*.

Основные направления государственной семейной политики исходят из:

- непреходящей ценности семьи для жизни и развития человека;
- понимания важности семьи в жизни общества, ее роли в воспитании новых поколений, обеспечении общественной стабильности и прогресса;
- признания необходимости учета интересов семьи и детей, а также принятия мер их социальной поддержки;
- учета потребности и определении идеологии, основной цели и первоочередных мер государственной семейной политики в современных условиях.

К основным направлениям государственной семейной политики относятся:

1. Обеспечение условий для преодоления негативных тенденций и стабилизации материального положения семей, уменьшение бедности и увеличение помощи малоимущим семьям;

2. Обеспечение работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей;

3. Кардинальное улучшение охраны здоровья семьи;

4. Усиление помощи семье в воспитании детей.

Конкретизируются вышеперечисленные направления определенными мерами¹. В частности по первому направлению предусмотрены:

¹ Основные направления государственной семейной политики. Утверждено Указом Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 // Российская газета. 1996. 21 мая.

1. Стабилизация на рынке труда, сокращение уровня безработицы, в том числе скрытой. Усиление социальной защиты работников, высвобождаемых в результате банкротства и структурной перестройки организаций с учетом семейного положения работников, числа иждивенцев, в том числе детей.

2. Усиление гарантий занятости для работников из семей, нуждающихся в повышенной социальной защите (семей одиноких и многодетных родителей, инвалидов, пенсионеров), путем стимулирования создания для таких работников специальных рабочих мест, обеспечения их профессиональной подготовки и переподготовки, предоставления налоговых или иных льгот организациям, использующим их труд.

3. Поддержка развития индивидуальной трудовой деятельности, семейного предпринимательства и фермерства.

4. Обеспечение государственных гарантий общеобразовательной и профессиональной подготовки несовершеннолетней молодежи, особенно профессиональной подготовки с последующим трудоустройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

5. Обеспечение условий для установления фактического равенства прав и возможностей женщин и мужчин на рынке труда, для повышения конкурентоспособности женской рабочей силы, адаптации женщин к новым экономическим отношениям;

6. Учет при совершенствовании налоговой политики в отношении физических лиц, оплаты труда, при государственном регулировании цен и тарифов для населения, необходимости содержания семьи с нетрудоспособными членами за счет трудовых доходов и социальных выплат, достаточных для удовлетворения основных жизненных потребностей семьи, включая оплату услуг образования, здравоохранения, транспорта, коммунального хозяйства, культурных учреждений;

7. Дальнейшее развитие системы семейных пособий, охватывающей поддержкой все семьи с несовершеннолетними детьми; поэтапное увеличение доли расходов на семейные пособия (включая пособия по беременности и родам и по уходу за детьми в возрасте до полутора лет) в валовом внутреннем продукте до 2,2%.

8. Увеличение размеров ежемесячного пособия на детей семьям одиноких матерей, военнослужащих срочной службы и родителей, которые уклоняются от уплаты алиментов.

9. Увеличение размеров пенсий на детей-сирот и детей-инвалидов.

проживания беременных женщин, матерей с детьми, одиноких несовершеннолетних матерей, а также обеспечение проживающих в указанных учреждениях правовой и психологической поддержкой, информацией и их социальное устройство;

6. Развитие системы охраны репродуктивного здоровья семьи. Укрепление службы планирования семьи;

7. Высококачественное санитарное просвещение, особенно подростков, по вопросам полового воспитания, безопасного материнства, профилактики заболеваний, передающихся половым путем.

По вопросам усиления помощи семье в воспитании детей предусмотрены:

1. Государственная финансовая поддержка издания массовым тиражом и распространения книг по воспитанию ребенка и уходу за ним, по проблемам семейных отношений;

2. Распространение специальной литературы для семьи среди молодежи, молодых родителей, комплектование ею массовых библиотек;

3. Запреты на изготовление, распространение и рекламирование печатных изданий, изображений, видеокассет или иных изделий, пропагандирующих порнографию, культ насилия или жестокость;

4. Государственная координация и финансовая поддержка нравственного, этического и экологического просвещения населения и введения программ такого просвещения для детей и молодежи в детских дошкольных учреждениях, общеобразовательных и профессиональных учебных заведениях;

5. Формирование и укрепление комиссий по защите прав несовершеннолетних;

6. Создание системы специализированных социальных служб для безнадзорных детей и подростков (подкинутых; утративших семейные, родственные и другие социальные связи; отказавшихся жить в семье или в учебно-воспитательных учреждениях; оставшихся без попечения родителей или лиц, их заменяющих; не имеющих постоянного места жительства, средств к существованию; задержанных за бродяжничество; подвергшихся любым формам физического или психического насилия);

7. Совершенствование деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, органов образования и здравоохранения по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних.

В 1999 г. принят Федеральный закон «О государственной социальной помощи», установивший правовые и организационные ос-

новы социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам, которые имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

Оказание государственной социальной помощи может осуществляться в виде денежной выплаты (социальные пособия, субсидии, компенсации и др.) и в виде натуральной помощи (топлива, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и др.).

Государством установлена единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием. Она включает:

1. Пособие по беременности и родам за период отпуска продолжительностью 70 календарных дней до родов и 70 (в случаях осложненных родов — 86, при рождении 2 или более детей — 110) календарных дней после родов, в размере среднего заработка (дохода) по месту работы.

2. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности (до 12 недель), в размере 50% МРОТ.

3. Единовременное пособие при рождении (усыновлении) в размере 10-кратных МРОТ.

4. Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в размере МРОТ.

5. Ежемесячное пособие на ребенка в размере 70% МРОТ в семьях со среднедушевым доходом ≤ величины прожиточного минимума. Размер этого пособия увеличивается на 50%:

а) на детей одиноких матерей;

б) на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов;

в) на детей военнослужащих, проходивших военную службу по призыву.

Необходимо отметить, что, несмотря на приведенные меры, экономические реформы привели к отрицательным изменениям в социальной инфраструктуре и значительному укреплению положения семьи и детей. Отсюда особое значение приобретают положения ст. 17 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», в которой в числе учреждений социального обслуживания независимо от форм собственности отнесены учреждения, непосредственно предоставляющие этим категориям населения социальные услуги: комплексные центры социального обслуживания населения; территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры

социального обслуживания, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков; центры психолого-педагогической помощи; стационарные учреждения для детей с ограниченными возможностями; центры социальной взаимопомощи и самопомощи и т.д.

Законодательство РФ обязывает государственные органы власти всех уровней разработать и ввести государственные стандарты социального обслуживания и порядок лицензирования в этой области, что должно сформировать требования к объему и качеству этих социальных услуг. Динамика показателей, характеризующих расходы на выплату пособий и социальную помощь (табл. 13.2), положительна.

В субъектах РФ и на уровне местного самоуправления разрабатываются программы социального обслуживания семьи и детей, где предусматривается защищенная статья бюджета на эти цели.

13.1.5. О правах ребенка

Еще в ноябре 1959 г. была принята Конвенция ООН, провозгласившая Декларацию прав ребенка с целью обеспечения детям счастливого детства. При этом она призывает родителей, мужчин и женщин как отдельных лиц, а также добровольные организации, местные власти и национальные правительства к тому, чтобы они признали и старались соблюдать эти права путем законодательных и других мер, постепенно принимаемых в соответствии со следующими принципами.

Принцип 1

Ребенку должны принадлежать все указанные в настоящей Декларации права. Эти права должны признаваться за всеми детьми без всяких исключений по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, касающегося самого ребенка или его семьи.

Принцип 2

Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здо-

Таблица 13.2

РАСХОДЫ НА ВЫПЛАТУ ПОСОБИЙ И СОЦИАЛЬНУЮ ПОМОЩЬ

	млн руб. (1995–1997 гг. — млрд руб.)									
	1991 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	
Расходы на выплату пособий и социальную помощь — всего:	38 889	22 028	42 551	50 555	41 051	55 011	77 744	96 309	127 858	
Пособия по временной нетрудоспособности	8302	7215	14 573	16 904	15 054	19 615	33 245	43 511	62 699	
Из них по трудовым увечьям и профессиональным заболеваниям	...	107	220	281	263	327	487	719		
Семейные и материнские пособия:	30 042	11 982	21 115	23 507	14 457	20 753	26 276	34 273	43 447	
По беременности и родам	1600	920	1691	1869	1985	2439	3675	5550	8604	
При рождении ребенка	459	343	1246	1588	1593	1549	1533	1821	5733	
По уходу за ребенком до полутора лет	76	579	1863	2141	1956	1901	1757	1966	5175	
По уходу за детьми-инвалидами		16	44	58	66	90	141	198	267	
Ежемесячное пособие на ребенка	27 907	10 124	16 271	17 851	8857	11 774	19 170	24 738	23 668	
Социальная помощь гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастроф на АЭС и других авариях	117	165	1617	2765	3619	3699	3997	5058	6249	

Компенсационные выплаты на возмещение материального ущерба реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий				533	346	360	678	746	490
Пособия и материальная помощь безработным	401	2231	3852	4922	5189	7536	6322	7216	10598
Единовременное пособие, оплата проезда, провоза багажа и материальная помощь беженцам и вынужденным переселенцам		7	8	224	422	458	455	453	907
Расходы на возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальных пособий на погребение	27	405	1094	1410	1439	1494	1513	1781	1761
Другие виды пособий и социальной помощи		23	292	290	525	1096	5258	271	1707
Задолженность по выплате ежемесячного пособия на ребенка (на конец года)					19965	26155	20614	14980	9462
в %									
Расходы на выплату пособий социальную помощь — всего:	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Пособия по временной нетрудоспособности	21,3	32,8	34,3	33,4	36,7	35,7	42,8	49,3	49,0

Из них по трудовым увечьям и профессиональным заболеваниям		0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7		
Семейные и материнские пособия:	77,3	54,4	49,6	46,5	35,3	37,7	33,8	34,9		34,0
По беременности и родам	4,1	4,2	4,0	3,7	4,8	4,4		4,7	5,6	6,7
При рождении ребенка	1,2	1,5	2,9	3,2	3,9	2,8		2,0	1,9	4,5
По уходу за ребенком до полутора лет	0,2	2,6	4,4	4,2	4,8	3,5		2,3	2,0	4,1
По уходу за детьми-инвалидами		0,1	0,1	0,1	0,2	0,1		0,2	0,2	0,2
Ежемесячное пособие на ребенка	71,8	46,0	38,2	35,3	21,6	26,9		24,6	25,2	18,5
Социальная помощь гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастроф на АЭС и других аварий	0,3	0,8	3,8	5,5	8,8	6,7		5,1	5,1	4,9
Компенсационные выплаты на возмещение материального ущерба реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий				1,1	0,8	0,7		0,9	0,8	0,4
Пособия и материальная помощь безработным	1,0	10,1	9,0	9,7	12,6	13,7		8,1	7,3	8,3
Единовременное пособие, оплата проезда, провоза багажа и материальная помощь беженцам и вынужденным переселенцам		0,03	0,02	0,4	1,0	0,8		0,6	0,5	0,7

Пособия на возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальных пособий на погребение	0,1	1,8	2,6	2,8	3,5	2,7	1,9	1,8	1,4
Другие виды пособий и социальной помощи		0,1	0,7	0,6	1,3	2,0	6,8	0,3	1,3
Задолженность по выплате ежемесячного пособия на ребенка (на конец года)					48,6	47,5	26,5	15,2	7,4
Задолженность по выплате ежемесячного пособия на ребенка, в % от общей суммы выплаченных пособий на ребенка					225,4	177,0	107,5	60,6	40,0
Доля расходов на выплату пособий и социальную помощь, в %:									
К ВВП	2,8	1,4	2,0	2,2	1,6	1,1	1,1	1,1	1,2
К объему денежных доходов населения	4,7	2,4	3,1	3,1	2,3	1,9	2,0	1,8	1,9
Изменения расходов на выплату пособий и социальную помощь, в % к предыдущему году	217,1	78,5	130,7	103,5	63,6	72,2	117,0	104,1	112,3
Доля семейных и материнских пособий, в % к ВВП	2,1	0,8	1,0	1,0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
К объему денежных доходов населения	3,6	1,3	1,6	1,4	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Изменения расходов на выплату семейных и материнских пособий, в % к предыдущему году	963,9	80,8	119,3	97,0	48,2	77,3	104,8	107,4	109,5

ровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка.

Принцип 3

Ребенку должно принадлежать с его рождения право на имя и гражданство.

Принцип 4

Ребенок должен пользоваться благами социального обеспечения. Ему должно принадлежать право на здоровый рост и развитие: с этой целью специальный уход и охрана должны быть обеспечены как ему, так и его матери, включая надлежащий дородовой и послеродовой уход. Ребенку должно принадлежать право на надлежащие питание, жилище, развлечения и медицинское обслуживание.

Принцип 5

Ребенку, который является неполноценным в физическом, психическом или социальном отношении, должны обеспечиваться специальные режим, образование и забота, необходимые ввиду его особого состояния.

Принцип 6

Ребенок для полного и гармоничного развития его личности нуждается в любви и понимании. Он должен, когда это возможно, расти на попечении и под ответственностью своих родителей и во всяком случае в атмосфере любви и моральной и материальной обеспеченности: малолетний ребенок не должен, кроме тех случаев, когда имеются исключительные обстоятельства, быть разлучаем со своей матерью. На обществе и на органах публичной власти должна лежать обязанность осуществлять особую заботу о детях, не имеющих семьи, и о детях, не имеющих достаточных средств к существованию. Желательно, чтобы многодетным семьям предоставлялись государственные или иные пособия на содержание детей.

Принцип 7

Ребенок имеет право на получение образования, которое должно быть бесплатным и обязательным, по крайней мере на начальных стадиях. Ему должно даваться образование, которое способствовало бы его общему культурному развитию и благодаря которому он мог бы на основе равенства возможностей развить свои способности и личное суждение, а также сознание моральной и социальной ответственности и стать полезным членом общества.

Наилучшее обеспечение интересов ребенка должно быть руководящим принципом для тех, на ком лежит ответственность за его

образование и обучение; эта ответственность лежит прежде всего на его родителях.

Ребенку должна быть обеспечена полная возможность игр и развлечений, которые были бы направлены на цели, преследуемые образованием; общество и органы публичной власти должны прилагать усилия к тому, чтобы способствовать осуществлению указанного права.

Принцип 8

Ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первым получает защиту и помощь.

Принцип 9

Ребенок должен быть защищен от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации. Он не должен быть объектом торговли в какой бы то ни было форме.

Ребенок не должен приниматься на работу до достижения надлежащего возрастного минимума; ему ни в коем случае не должны поручаться или разрешаться работа или занятие, которые были бы вредны для его здоровья или образования или препятствовали его физическому, умственному или нравственному развитию.

Принцип 10

Ребенок должен ограждаться от практики, которая может поощрять расовую, религиозную или какую-либо иную форму дискриминации. Он должен воспитываться в духе взаимопонимания, терпимости, дружбы между народами, мира и всеобщего братства, а также в полном сознании, что его энергия и способности должны посвящаться служению на пользу других людей.

В России в 1993 г. создана международная Комиссия при Правительстве РФ по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации, об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации. Правительством утверждены также порядок разработки, структура и порядок распространения ежегодного государственного доклада о положении детей в РФ¹.

Эта структура включает введение и 16 разделов:

1. Основные данные.
2. Права детей.
3. Охрана здоровья ребенка.
4. Детское питание.
5. Уровень жизни и благосостояние детей.

¹ Постановление Совета Министров Правительства РФ от 23 августа 1993 г. № 848 // Российские вести. 1993. № 172/341.

6. Влияние здоровья родителей на здоровье и развитие детей.

7. Планирование семьи.

8. Роль семьи в воспитании детей.

9. Базовое образование, грамотность.

10. Дети, находящиеся в особо трудных условиях.

11. Защита детей во время вооруженных конфликтов.

12. Дети и окружающая среда.

13. Региональные особенности положения детей.

14. Основные нормативные акты в области социально-правовой защиты детей.

15. Программа и научные исследования по вопросам детства.

16. Оценка, прогноз и рекомендации по улучшению обеспечения прав детей, их выживанию, защите и развитию.

С 1998 г. действует Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹, где определены требования к государственным минимальным социальным стандартам основных показателей качества жизни детей и меры по защите прав ребенка.

На 1996–1997 гг. была разработана Президентская программа «Дети России»², которая касалась 38,8 млн человек, или 26,2% от всего населения. Затем действовали «Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей до 2000 года» (Национальный план действий в интересах детей). В настоящее время действует Федеральная целевая программа «Дети России» на 2003–2006 годы³, состоящая из целевых подпрограмм.

Целью подпрограммы «Здоровый ребенок» является сохранение, восстановление и укрепление здоровья детей на основе комплексного решения медицинских, педагогических, социальных проблем материнства и детства. Общий объем затрат на нее из всех источников — 3526,42 млн руб., в том числе: федеральный бюджет — 1472,21 млн руб.; средства бюджетов субъектов РФ — 2049,98 млн руб.; внебюджетные источники — 4,23 млн руб.

Целью подпрограммы «Одаренные дети» — создание условий для выдвижения, поддержки и развития одаренных детей в России. На ее реализацию планируется израсходовать 200,95 млн руб.

Целью подпрограммы «Дети — сироты» являются профилактика и предупреждение сиротства, формирование основ комплексного

¹ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Российская газета. 1998. 5 августа.

² Российская газета. 1994. 27 августа.

³ Российская газета. 2002. 16 октября.

решения проблем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создание условий для их полноценной жизни и интеграции с обществом. Объем финансирования — 2330,2 млн руб.

Цель подпрограммы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» — укрепление системы профилактики, создание условий для эффективной реабилитации и всестороннего развития детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. На реализацию этой подпрограммы выделено 5887,05 млн руб.

Целью подпрограммы «Дети — инвалиды» является комплексное решение проблем детей-инвалидов. Объем затрат составляет 8433,37 млн руб., в том числе из бюджетов субъектов РФ — 6411,57 млн руб.

Исполнителями мероприятий программы будут организации, выполняющие государственный заказ на конкурсной основе.

13.1.6. Социальная защита молодежи

Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских объединений»¹ определяет гарантии, общие принципы, содержание и меры поддержки молодежных и детских объединений на федеральном уровне в объеме целевого финансирования из средств федерального бюджета и внебюджетных фондов.

Под **государственной поддержкой** понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти в области государственной молодежной политики в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов деятельности таких объединений, направленной на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав.

В государственной поддержке соблюдаются следующие **принципы**:

- 1) приоритет общих гуманистических и патриотических ценностей в деятельности объединений;
- 2) равенство прав на поддержку;
- 3) содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении негосударственной поддержки объединений.

¹ О государственной поддержке молодежных и детских объединений. Федеральный закон от 28 июня 1995 г. №18-ФЗ // Российская газета. 1995. 4 июля.

Поддержка оказывается зарегистрированным и обращающимися за ней к федеральным органам власти. При этом объединение должно быть юридическим лицом и действовать ≥ 1 года с момента регистрации, а также в объединении должно быть ≥ 3000 членов. либо заявленный объединением проект (программа) должен предусматривать предоставление социальных услуг ≥ 3000 детей и (или) молодых граждан (14–30 лет).

Федеральные органы исполнительной власти при разработке мер господдержки объединений учитывают их предложения.

Молодежные и детские объединения имеют право:

1) готовить доклады Президенту РФ и Правительству РФ о положении детей и молодежи, участвовать в обсуждении докладов по вопросам, касающимся положения детей и молодежи, вносить предложения по реализации государственной молодежной политики;

2) вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов;

3) участвовать в подготовке федеральных программ.

Представители молодежных и детских объединений, их координационных советов имеют право участвовать в заседаниях федеральных органов исполнительной власти при принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи.

К основным направлениям и формам государственной поддержки относятся:

1. *Информационное обеспечение и подготовка кадров* молодежных и детских объединений.

Федеральные органы власти обязаны информировать о планируемых и реализуемых мероприятиях в области молодежной политики. Органы юстиции РФ осуществляют государственную регистрацию объединений и информируют о принимаемых и принятых правовых актах.

По запросам объединений органы исполнительной власти организуют подготовку и переподготовку кадров.

2. *Молодежные и детские объединения*:

- могут пользоваться налоговыми льготами;
- могут получать в пользование на период своего действия государственное имущество с особыми льготами. Расходы, связанные с использованием объединениями, зданиями, помещениями, сооружениями, оборудованием и иным имуществом, возмещаются в пределах бюджетных ассигнований.

- могут привлекаться к выполнению госзаказа на создание социальных служб, информационных, инновационных центров и центров досуга для детей и молодежи, на разработку и реализацию проектов (программ) по организации социальной работы, дополнительного образования, деятельности в сфере культуры, здравоохранения, экологии, деятельности по предупреждению беспризорности и правонарушений среди детей и молодежи, а также на научные исследования и т.д. на договорной основе.

3. *Осуществляются планирование и выполнение федеральных и межрегиональных программ господдержки.*

4. *Выделяются субсидии на:*

- осуществление деятельности, направленной на удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей, на защиту прав и свобод, на предотвращение угрозы здоровью;
- осуществление деятельности, направленной на интеграцию в общество, профессиональную подготовку, повышение уровня образования, культуры наиболее социально уязвимых групп детей и молодежи;
- подготовку кадров объединений;
- обеспечение функционирования органов объединений, содержание помещений, приобретение оборудования, материалов;
- развитие международных связей;
- другие виды субсидий.

Федеральным органом власти по реализации государственной молодежной политики формируется **Федеральный реестр** молодежных и детских объединений, пользующихся господдержкой.

Представителем объединения в его отношениях с субъектами правоотношений может быть по его поручению **Совет содействия**, если таковой формируется при детском объединении.

13.1.7. Улучшение положения женщин в России

Вопросы положения женщин регулируются как на международном уровне, так и в РФ.

Еще в июне 1945 г., когда была создана Организация Объединенных Наций, в ее Устав были включены четкие и всеобъемлющие положения, касающиеся принципа недискриминации на основании пола. Устав ООН ссылается на «равноправие мужчин и женщин» и требует «поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам для всех» без различия пола (ст. 2).

Одним из первых шагов Организации было принятие 10 декабря 1948 г. Хартии прав человека. В ст. 2 указывается, что «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в Декларации, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения».

В системе ООН большинство мер, направленных на реализацию этого принципа, были разработаны в Комиссии по положению женщин — функциональной комиссии Экономического и социального совета ООН.

Комиссия была учреждена 21 июня 1946 г. В ее состав входят по одному представителю от каждого из государств — членов ООН. В функции комиссии входят:

- подготовка рекомендаций и докладов Совету по защите прав женщин в политической, экономической и социальной областях и в области образования;
- представление рекомендаций Совету по срочным проблемам в области прав женщин в целях претворения в жизнь принципа равноправия мужчин и женщин;
- разработка предложений по осуществлению таких рекомендаций.

Первоначальное внимание комиссии было сосредоточено на обеспечении юридического равенства мужчин и женщин. Позднее, стремясь полнее осуществить свой мандат, комиссия расширила свою повестку дня, которая стала включать ряд вопросов, относящихся к правам женщин.

Важные инициативы по принятию мер в целях содействия равенству мужчин и женщин были предприняты Генеральной Ассамблеей ООН.

Так, 7 ноября 1967 г. после четырех лет дискуссий и тщательной редакционной работы в Комиссии по положению женщин и в самой Генеральной Ассамблее была единодушно принята «Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин». Необходимость этой Декларации отмечается в преамбуле, где выражается озабоченность тем, что, несмотря на Устав, Всеобщую декларацию прав человека, Международные пакты о правах человека и другие правовые документы ООН и специализированных учреждений ООН и несмотря на достигнутый в вопросе равноправия прогресс, продолжает существовать значительная дискриминация в отношении женщин.

Органами системы ООН принят ряд международно-правовых документов, касающихся женщин. К их числу относятся:

- Конвенция 1952 г. о политических правах женщин;
- Конвенция 1957 г. о гражданстве замужней женщины;
- Конвенция 1962 г. о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков, а также Рекомендация к ней 1965 г.;
- Декларация 1974 г. о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов.

В ходе 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция 54/154, которая постановила объявить 25 ноября Международным днем борьбы за ликвидацию насилия в отношении женщин. В тексте этой резолюции содержится призыв к правительствам, международным правительственным и неправительственным организациям провести в этот день мероприятия, направленные на привлечение внимания общественности к проблеме насилия в отношении женщин.

Кроме того, в июне 2000 г. в Нью-Йорке состоялась специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН под названием «Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке», в ходе которой был проведен обзор и была дана оценка практической деятельности с упором на примеры, касающиеся передовой практики, позитивных действий, извлеченных уроков, сохраняющихся препятствий и нерешенных ключевых проблем, а также намечены дальнейшие мероприятия и инициативы, направленные на достижение равенства женщин и мужчин в следующем тысячелетии.

Однако, несмотря на усилия международного сообщества, основы неравенства в отношениях между мужчинами и женщинами не разрешены. Женщины продолжают сталкиваться с дискриминацией и маргинализацией, как скрытой, так и явной. Женщины составляют 70% беднейшего населения мира.

И в России, несмотря на поддержку и приоритет решений международного характера, несмотря на конституционные положения о равных правах и свободах, равных возможностях женщин и мужчин, недостаточно разработана и эффективна система мер, обеспечивающих выполнение решений и положений.

Так, при явном преобладании числа женщин-специалистов с высшим и средним специальным образованием, их удельный вес в числе руководителей предприятий и других органов власти составляет в среднем 10%.

В экономике страны занято около 32 млн женщин, но они концентрируются в традиционных секторах на низкооплачиваемой работе. Заработная плата женщин почти на $\frac{1}{3}$ ниже, чем у мужчин.

Растет число безработных женщин, продолжается процесс снижения профессионального статуса. Частичное разрушение социальной инфраструктуры, сокращение числа детских дошкольных, внешкольных учреждений, рост стоимости бытовых услуг ведут к увеличению домашней работы женщин. Двойная нагрузка (на работе и дома) вызывает стресс и усталость, отрицательно сказывается на здоровье женщин.

До сих пор в РФ снижается продолжительность жизни, падает рождаемость, высок уровень материнской и младенческой смертности. Ухудшаются показатели здоровья населения, растет инвалидность, заболеваемость болезнями социального неблагополучия (туберкулезом, венерическими заболеваниями, СПИДом и др.). Родовспомогательные учреждения переходят на платное обслуживание беременных женщин и рожениц.

Недостаточна социальная и правовая защищенность женщин в сфере труда. Из-за ненадлежащего контроля норм органами труда и техники безопасности ежегодно около 90 тыс. женщин получают травмы на производстве. Рабочие места на предприятиях зачастую не отвечают санитарно-гигиеническим требованиям. В сельском хозяйстве высок процент женщин (60–70), занятых на тяжелых физических работах.

Существует еще проблема насилия по отношению к женщинам во всех сферах жизнедеятельности: принуждение к сожительству и проституции, изнасилования, бытовое насилие, убийства на почве алкоголизма и наркомании, садизм, систематическое избиение и психологическое насилие. Девушки и молодые женщины становятся объектами похищений и перепродажи в притоны разврата, жертвами сексуальных домогательств на рабочих местах.

Сложным является положение женщин в чрезвычайных ситуациях, а также вынужденных переселенцев и беженцев.

Ныне ослаблено нравственное воспитание в семье, школе, коллективе и обществе. В средствах массовой информации пропагандируется эксплуатация женской сексуальности, обнаженного женского тела.

Для конкретного решения выявленных проблем постановлением Правительства РФ утверждена Концепция улучшения по-

ложения женщин в Российской Федерации¹, согласно которой необходимо в первую очередь:

- содействовать соблюдению прав женщин в единстве с правами и основными свободами человека;
- обеспечивать условия для полноправного участия женщин в принятии решений на всех уровнях управления;
- содействовать обеспечению равных прав на рынке труда;
- обеспечивать охрану здоровья женщин;
- добиваться недопущения и пресечения насилия в отношении женщин.

Для решения отмеченных проблем следует:

- добиваться создания условий и правовых норм, необходимых для осуществления на практике конституционного принципа равных прав и равных возможностей;
- использовать опыт, накопленный в различных регионах РФ;
- обеспечить координацию действий на федеральном и региональном международном уровнях.

Права женщины являются неотъемлемой частью общих прав человека, и равноправное участие женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни должно стать естественной целью государственной политики в Российской Федерации и ее регионах.

13.2. РЕГИОНАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Инновационный путь развития страны и регионов в условиях конкуренции требует не только квалифицированного состава кадров, но и нового типа работников — ответственных, инициативных, с высокой трудовой моралью, участвующих в управлении. А это порождает противоречия, противостояние между трудом и капиталом. Распределение результатов труда уже не может быть привилегией только работодателей.

Происходит демократизация отношений собственности, которая может осуществляться разными путями. Самым традиционным является законодательный путь, за счет ограничения прав собственников на основе коллективного договора, устава фирмы и других решений.

¹ О концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 8 января 1996 г. № 6//Российская газета. 1996. 14 февраля.

Второй путь заключается в переходе от авторитарной системы управления корпорацией (монополия капитала на хозяйственную власть) к демократической, от ее низшей формы — вовлечения работников в принятие управленческих решений — к высшей — законодательно обеспеченное самоуправление работников на основе их трудовых прав или прав собственности (в качестве акционеров или пайщиков своих фирм).

Примеров демократизации прав собственности, обеспечиваемых на основе трудовых прав, имеется более чем в 70 странах мира. В частности, к ним относятся: часть китайских и польских государственных предприятий; израильские киббуцы; коммуны (общины) преимущественно сельскохозяйственного профиля в различных странах мира; югославские предприятия, функционирующие в режиме производственного самоуправления с начала 50-х гг. до начала 90-х; ливийские самоуправляемые предприятия и часть производственных кооперативов, условием членства в которых является личное трудовое участие; «трудовые» или «рабочие компании» в Испании. Во многих странах мира имеются предприятия, «оккупируемые» работниками, чтобы избежать их закрытия, а также предприятия в собственности профсоюзов.

Примеры приобретения прав работников в качестве акционеров или пайщиков есть более чем в 100 странах мира, включая 14 государств Центральной и Восточной Европы. При этом участие работников в капитале своих фирм проходит в разных формах и комбинациях: путем приобретения акций своей фирмы в индивидуальном порядке на рынке ценных бумаг; покупки акций за счет личных сбережений по инициативе работодателя, премирования персонала акциями; путем введения обязательства системы рабочего акционариата; предоставление сотрудникам фирм, подлежащих приватизации, преимущественного права покупки акций, в том числе на льготных условиях; выкупа работниками в рассрочку имущества фирм за счет собственных, заемных средств, либо за счет будущей прибыли; формирования собственности профсоюзов.

Привлечение работников к участию в распределении результатов хозяйственной деятельности (либо на основе трудового вклада, либо пропорционально количеству принадлежащих работнику акций, величины пая) может носить обязательный характер (например, во Франции во всех фирмах с числом занятых более 50 человек), или вводиться по усмотрению работодателя (закон Финляндии «О рабочих фондах» с 1990 г.), или устанавливаться на основе специального соглашения между работодателями и отдельным работником, или

вводиться по решению большинства работников фирмы (Франция, постановление от 1 октября 1986 г.).

Права работников на участие в управлении производством и распределении его результатов закреплены не только на национальном уровне законодательством, но и региональными или отраслевыми соглашениями и договорами.

Так, французское правительство создало «Высший совет участия», в который входят представители государства, объединений предпринимателей и профсоюзов¹.

На международном уровне права работников определены во Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), в декларации Международной организации труда (МОТ) при ООН «Об основополагающих принципах и правах человека в сфере труда» (1998 г.) и ряде других конвенций МОТ, принятых в 50–80-е гг. (№ 94 «О консультациях и сотрудничестве между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия», № 129 «О связях на предприятиях», № 135 «О защите прав представителей трудящихся на предприятиях и предоставляемых им возможностях», № 154 «О коллективных переговорах» и др.), а также в решениях Комиссии ЕС (1975, 1989 и 1999 гг.) и в Совете ЕС (1992 и 1994 гг.) в рамках программы действий по осуществлению Хартии об основных социальных правах работников.

На российских предприятиях становление демократической системы отношений собственности имеет свою историю, исходящую из представлений о приверженности народа идеалам социальной справедливости как высшей моральной ценности, а поэтому неприятия частной собственности как абсолютного и безраздельного права.

Еще в 1803 г. на Красносельской бумажной фабрике около Петербурга рабочие заключили с владельцем договор, по которому фабрика в течение долгого срока находилась в управлении самих рабочих. Для руководства работой они выбирали из своей среды мастера, сами определяли продолжительность рабочего дня, порядок работы, распределение заработка².

Т.В. Прохоров — один из основателей Трехгорной мануфактуры в Москве — разработал и неукоснительно проводил в жизнь договор, регулирующий «права хозяина в отношении к народу фабрики» и «права народа фабрики в отношении к хозяину»³.

¹ Переход собственности к трудящимся или приватизация на опыте стран Центральной и Восточной Европы: Пер. с англ. — М.: МОТ, 1918.

² Платонов О. Экономика русской цивилизации — М.: Родник, 1995.

³ Лемешев М.Я. Возродится ли Россия. Экономика — политический анализ и опыт нравственного исследования. — М., 1994.

После 1917 г. в России были развернуты институты реального участия трудящихся в управлении народным хозяйством на различных его уровнях: от фабрично-заводских комитетов до выборных органов Всероссийского совета рабочего контроля (ВСРК).

Активную роль играли Советы рабочих и крестьянских депутатов, общественные организации и профсоюзы. И, несмотря на известные факты деформации демократических отношений, были осуществлены конкретные шаги и накоплен передовой опыт по вовлечению работников в процессы принятия управленческих решений прежде всего на уровне предприятий.

Большую роль сыграл Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями»¹, позволивший многим предприятиям познать основы самоуправления в трудовых коллективах, разработать и опробовать основы планов экономического и социального развития предприятий.

Права коллективов были расширены с принятием Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» в 1987 г., когда определилась сфера полномочий собраний (конференций) работников и советов трудовых коллективов, вводился принцип выборности всех руководителей предприятия снизу доверху и т.п.

Но с 1990 г. началось блокирование введенных мер, в том числе и с принятием Закона «О предприятиях СССР».

С начала 1992 г. в ходе разворачивающихся реформ начался рыночный этап демократизации отношений на производстве, ориентированных на использование достижений мирового сообщества:

- при приватизации государственного предприятия разрешался выкуп имущества, в том числе через механизм арендной платы;
- продажа акций осуществлялась частью безвозмездно, частью на льготных условиях;
- был учрежден такой институт, как фонд акционирования работников предприятия (ФАРП), и т.д.

Однако официальный курс государства на развертывание отношений социального партнерства на производстве до сих пор пока еще не реализовался. Этому курсу противодействовал ряд объективных и субъективных обстоятельств.

¹ О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями. Закон СССР от 17 июня 1983 г. М.: Юридическая литература, 1987.

Главной преградой этому процессу стала **ускоренная приватизация собственности в 1992–1998 гг.**, направленная на концентрацию собственности, а отсюда и экономической и политической власти в руках узкой сети юридических и физических лиц. Произошло отчуждение непосредственных производителей от собственности, от управления производством и от участия в распределении результатов хозяйствования¹.

Все вышеперечисленное привело не к сотрудничеству, а к конфликтному противостоянию. Этому способствовала недостаточная влияние рабочего и профсоюзного движения. В некоторых организациях вообще профсоюзы прекратили свою деятельность.

В результате уменьшилась доля собственности работников в акционерном капитале приватизированных предприятий с 50% до менее чем 40% на начало 1999 г. Как показало исследование Торгово-промышленной палаты РФ, проведенное совместно с немецкими специалистами в 1996 г., доля собственности работников снизилась на 19,3% у приватизированных предприятий, 22,8% у смешанных и 27,3% у совместных.

Названную тенденцию подтверждают результаты приватизации Новороссийского морского промышленного порта, у которого за короткий отрезок времени доля портовых работников-акционеров в капитале ОАО «Новороссийский морской торговый порт» снизилась с 51 до менее 23% по состоянию на 1997 г.²

В целом по стране рядовые работники-акционеры реально владели не более 20% капитала своих предприятий.

Решение большинства социальных проблем стало возлагаться на администрацию регионов. К основным направлениям государственной социальной политики в регионах, как и в целом по стране, относится гораздо более обширный перечень проблем, чем по предприятию, но центральным объектом во всем этом остается все-таки предприятие.

В программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг. стратегическими целями государственной социальной политики ставились конкретные цели и пути их достижения **в сфере труда и трудовых отношений**, в области занятости и развития кадрового потенциала, миграционной политики, рефор-

¹ См., например: Куликов В. Российская приватизация в шестилетней ретроспективе // Российский экономический журнал. 1998. № 1.

² Рудык Э., Вилинов И. Становление отношений социального партнерства на уровне хозяйственной организации // Российский экономический журнал. 1997. № 10.

мирования социального страхования, пенсионного обеспечения, системы социальной защиты населения, поддержки семьи, женщин, детей и молодежи, в отраслях социальной сферы, в северных районах и т.д.¹ (рис. 13.2).

В частности, в сфере труда и трудовых отношений главными задачами поставлены создание экономических и социальных условий для значительного повышения результативности труда, трудовой активности, развития предприимчивости и деловой инициативы, а также внедрение надежных механизмов соблюдения предприятиями всех норм собственности, правовых гарантий, предоставленных работникам наемного труда, в том числе по своевременной и полной оплате труда, социальному страхованию, охране, условиям и режиму труда.

Политика рынка труда направлена на обеспечение рациональной структуры занятости населения, достижение сбалансированности рабочей силы и рабочих мест, предупреждение массовой безработицы, создание новых и повышение эффективности существующих рабочих мест, развитие кадрового потенциала, совершенствование систем обучения, переобучения, переподготовки и повышения квалификации кадров, рост мобильности трудовых ресурсов.

Основной целью **миграционной политики** является преодоление стихийного развития миграции, выработка рычагов воздействия на этот процесс, снижение негативных последствий для общества и государства, повышение эффективности использования потенциала мигрантом.

Целью реформирования **государственного социального страхования** является создание финансово устойчивой системы, обеспечивающей гражданам установленные гарантии по защите от социальных и профессиональных рисков, связанных с утратой заработка, работы, здоровья, а также более эффективное использование страховых средств.

Основной задачей реформирования пенсионного обеспечения является создание условий для развития страховых принципов в пенсионном законодательстве, более полного учета результатов трудовой деятельности работника, повышение личной ответственности за уровень материального обеспечения при его выходе на пенсию.

Основным содержанием реформы **в системе социальной защиты населения** является усиление адресности социальной поддержки.

¹ Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов. Утверждено постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 // Российская газета. 1997. 12 марта.

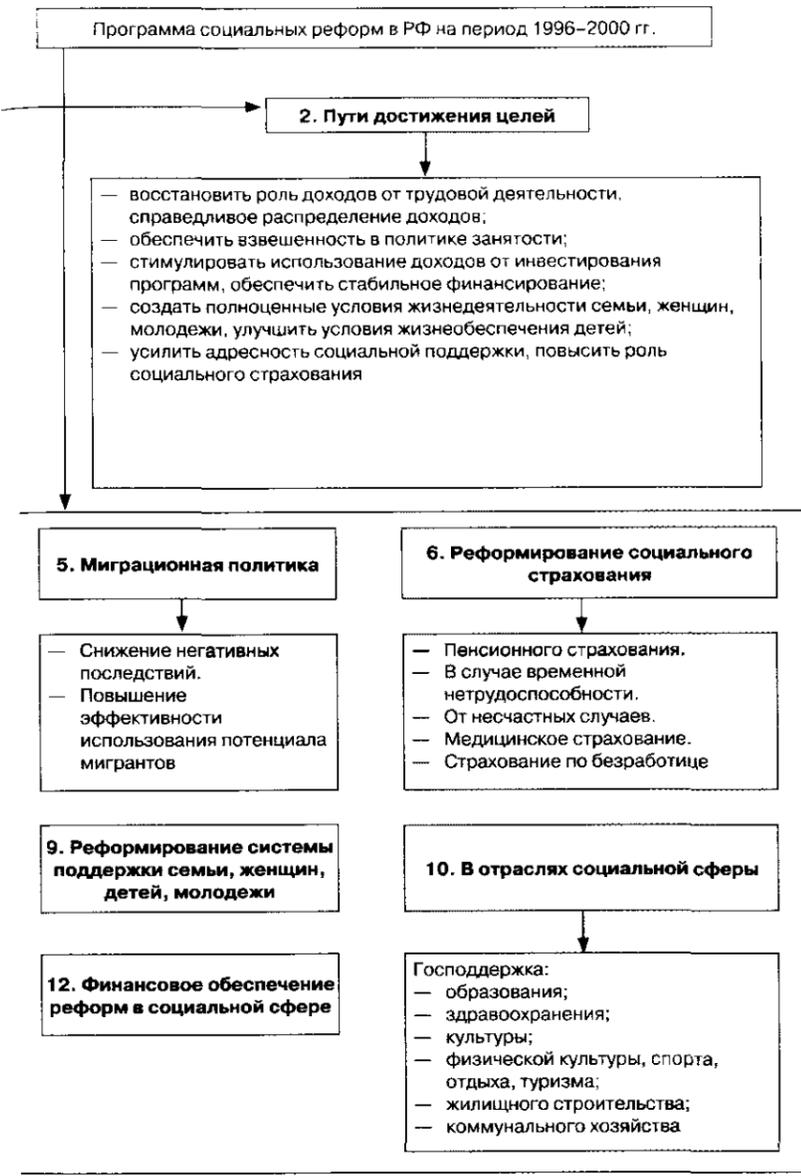
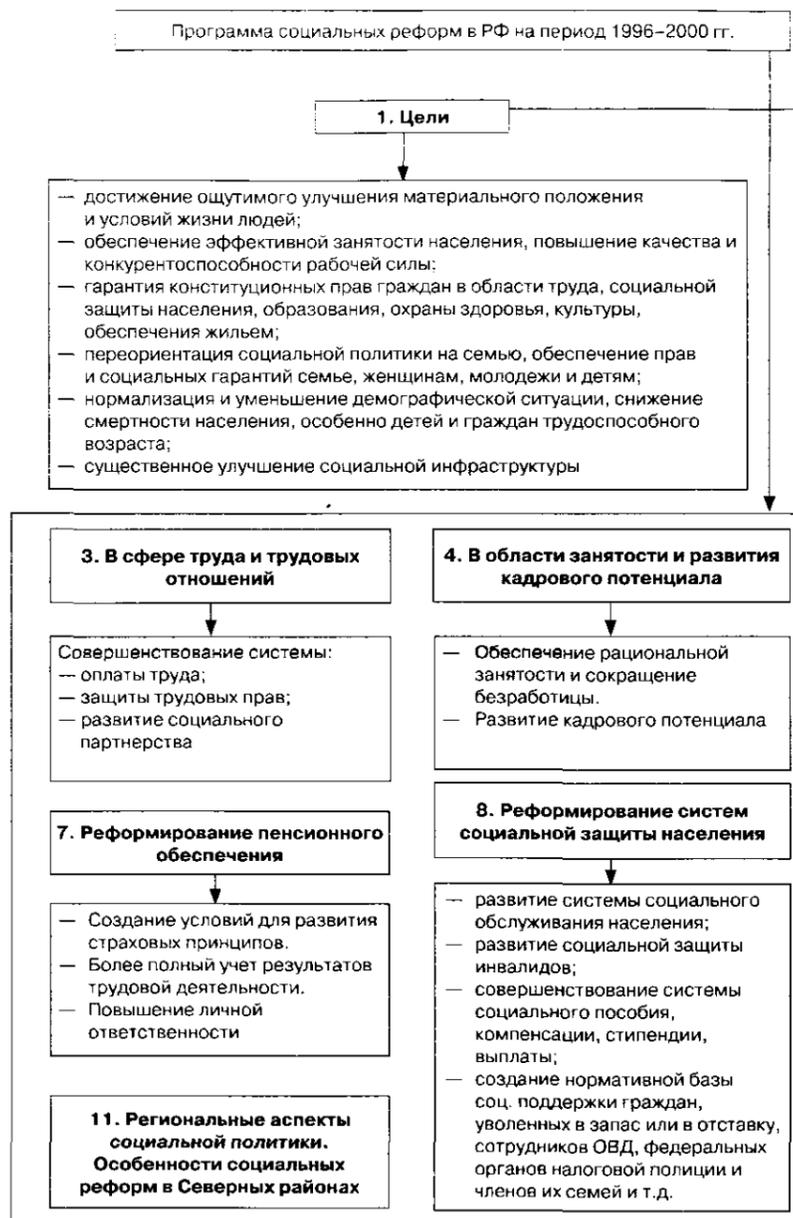


Рис. 13.2. Основное содержание программы социальных реформ в РФ на период 1996–2000 гг.

концентрация финансовых и материальных ресурсов на оказание помощи социально уязвимым группам населения, необходимость упорядочить систему действующих льгот.

Главной целью государственной социальной политики **в отношении семьи, женщин и детей** является:

- обеспечение необходимых условий для реализации ее экономической, воспроизводственной, воспитательной и культурно-психологической функций, повышение качества жизни людей;
- создание благоприятных условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной жизни;
- обеспечение прав детей и молодежи на их полноценное физическое, интеллектуальное, нравственное и социальное развитие.

Должны быть приняты меры по созданию возможностей для полноценной государственной поддержки **гуманитарной сферы**, обеспечению своевременного и в полном объеме выделения бюджетных ассигнований на всех уровнях, приоритетному выделению средств на реализацию утвержденных федеральных целевых программ развития образования, здравоохранения, системы социальной защиты населения и культуры, по укреплению их материально-технической базы, а также расширению жилищного строительства, совершенствованию коммунального хозяйства.

Целью **социальной региональной политики** является сбалансированное региональное развитие, гарантирующее равное качество и условия жизни населения вне зависимости от региона, в котором они живут и работают.

Основными направлениями социальной региональной политики являются:

- выравнивание межрегиональных различий в доходах населения, уровне занятости, социальной инфраструктуре, транспортной сети, коммуникациях, состоянии окружающей среды и т.п.;
- обеспечение на всей территории страны государственных стандартов и гарантий, дифференцированных с учетом объективных особенностей регионов;
- предоставление региональным органам власти и управления реальных возможностей по обеспечению минимальных государственных стандартов;
- выравнивание возможностей для проведения социальных реформ в регионах с различными стартовыми условиями.

В региональной социальной политике должны отражаться вопросы, связанные с развитием и совершенствованием федеративных и национальных соотношений с учетом интересов этноса и народностей, проживающих на данной территории.

Принципы единой социальной политики заложены в Градостроительном кодексе, принятом в 1998 г.¹ В гл. VII «Градостроительное планирование развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований» предусмотрено, что генеральные консолидированные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и частей территорий субъектов РФ, территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий регионов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) должны включать меры по:

- зонированию территорий для обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности, защиты территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- предотвращению чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей природной среды;
- охране и использованию особо охраняемых объектов, в том числе природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, а также сельскохозяйственных земель и лесных угодий;
- развитию региональных систем расселения, в которых устанавливаются территориальные зоны следующих видов: общественно-деловые зоны, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры, рекреационные зоны, зоны специального назначения, зоны военных объектов, иные зоны режимных территорий;
- развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур межрегионального и регионального значения;
- рациональному природопользованию с учетом интересов субъектов РФ в целях обеспечения условий устойчивого развития их территорий;
- обеспечению ресурсами в целях комплексного развития частей территории РФ.

Финансирование градостроительной деятельности должно осуществляться за счет средств бюджетов, средств государственных

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации. № 71-ФЗ от 7 мая 1998 г. // Российская газета. 1998. 14 мая.

учреждений, предприятий всех форм собственности и средств от приватизации государственного имущества.

В числе проблем, решаемых в технико-экономических обоснованиях, схемах, генеральных схемах развития и размещения регионов-поселений, главной всегда была, есть и будет — устойчивое развитие региона. Под устойчивым социально-экономическим развитием региона, например М.Т. Агафонов и Р.А. Ислаев понимают «поступательное движение страны по избранной стратегической территории, обеспечивающей достижение объективно прогрессивной системы осуществления целей»¹. Или другие авторы: «Под устойчивым развитием мы понимаем сознательно управляемое экономическое развитие, удовлетворяющее жизненные потребности настоящего поколения...»²

С целью определения направлений устойчивого социально-экономического развития региона следует опираться на уже сформированные официальной статистикой показатели:

1. Соотношение темпов производственного и социального развития (динамики темпов и структуры материального производства и уровня обеспеченности населения социальными благами и услугами, товарами народного потребления);
2. Степень социальной ориентации экономики (по доле социальных благ и услуг, ТНП в общем объеме производства ВВП);
3. Сбалансированность рабочих мест и трудовых ресурсов;
4. Обеспеченность хозяйства региона земельными, лесными, водными и другими ресурсами и полезными ископаемыми;
5. Степень использования экологической емкости территории;
6. Масштабы использования и восстановления биологических ресурсов (лесных, рыбных и т.д.);
7. Производственная ориентация хозяйственного комплекса;
8. Развитие инфраструктуры региона (энергетики, транспорта, строительства и т.п.) и соответствие ее потребностям региона.

Вышеперечисленные показатели предопределяют характеристики роста уровня жизни населения региона. К таким показателям относятся:

- изменение денежных доходов на душу населения;
- уровень цен на продукты питания и товары широкого спроса;

¹ Агафонов М.Т., Ислаев Р.А. Основные положения концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития. СПб., 1995. С. 12.

² Жиделева В.В. Экономика региона: формирование социально-устойчивой стратегии развития. Сыктывкар: Изд-во Сыктывкарского университета, 1997.

- структура и фактические объемы потребления основных продовольственных и непродовольственных товаров;
- обеспеченность населения жильем;
- обеспечение населения объектами культурно-бытового назначения;
- обеспечение населения объектами здравоохранения;
- обеспечение населения объектами просвещения;
- наличие других экономических и социальных инфраструктурных объектов.

Специализированным органом, определяющим социальную политику государства, является **Министерство здравоохранения и социального развития**. В докладе о результатах и основных направлениях деятельности министерства как субъекта бюджетного планирования на 2008 г. и на период до 2010 г.¹ его миссия определена в содействии улучшению демографической ситуации, росту уровня и качества жизни через повышение доходов населения, улучшению здоровья, созданию условий для достойного труда продуктивной занятости, усилению социальной защиты уязвимых групп населения.

Деятельность министерства осуществляется во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, работодателями и профессиональными союзами.

Исходя из миссии на 2008–2010 гг. определены **пять направлений деятельности** с конкретными показателями, характеризующими уровень достижения поставленных целей по годам (табл. 13.3).

В качестве целевых ориентиров приняты показатели, отвечающие пороговым значениям стратегии национальной безопасности страны.

Кроме того, министерство участвует в достижении следующих стратегических целей: повышение уровня удовлетворения потребности в образовании; развитие научного потенциала; развитие потенциала государственного управления; развитие потенциала международных связей.

Более подробно основные планируемые показатели министерства приведены в Приложении к докладу о результатах и основных направлениях его деятельности на 2008 г. и на период до 2010 г.

¹ http://www.mzsrtrf.ru/pr_mi№/825.html

Таблица 13.3

**ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ УРОВЕНЬ ДОСТИЖЕНИЯ
ПОСТАВЛЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ НА ПЕРСПЕКТИВУ**

Показатель	Год	Значение
<i>Цель 1. Улучшение демографической ситуации и положения семей с детьми, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации</i>		
Число родившихся, чел. на 1000 человек населения	2005 г.	10,2
	2006 г.	10,4
	2007 г.	10,7–11,1
	2008 г.	11,1–11,6
	2009 г.	11,6–11,9
	2010 г.	11,9–12,2
	целевое значение	17,0
Число умерших, чел. на 1000 человек населения	2005 г.	16,1
	2006 г.	15,2
	2007 г.	14,1–14,5
	2008 г.	13,4–14,1
	2009 г.	12,9–13,2
	2010 г.	12,6–12,8
	целевое значение	10,0
<i>Цель 2. Повышение благосостояния населения, снижение бедности и неравенства по денежным доходам населения</i>		
Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума, в % от общей численности населения	2005 г.	18,4
	2006 г.	16,0
	2007 г.	14,6
	2008 г.	12,6
	2009 г.	11,2
	2010 г.	10,7
	целевое значение	8–10
<i>Цель 3. Повышение качества и доступности медицинской помощи, лекарственного обеспечения, особенно для малоимущих групп населения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия</i>		
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	2005 г.	65,3
	2006 г.	66,7
	2007 г.	67,5
	2008 г.	68,0
	2009 г.	68,3
	2010 г.	68,5
	целевое значение	70
Средняя продолжительность жизни больных с хронической патологией после установления заболевания, лет	2005 г.	10
	2006 г.	11,5
	2007 г.	12,5
	2008 г.	13,5
	2009 г.	14
	2010 г.	14,5
	целевое значение	15

454

Окончание табл. 13.3

Показатель	Год	Значение
<i>Цель 4. Повышение эффективности системы социальной защиты и социального обслуживания в первую очередь пожилых граждан и инвалидов</i>		
Удельный вес граждан пожилого возраста и инвалидов, получивших услуги учреждений социального обслуживания, % от общего числа обратившихся граждан пожилого возраста и инвалидов	2005 г.	91
	2006 г.	92
	2007 г.	93
	2008 г.	94
	2009 г.	95
	2010 г.	96
	целевое значение	100
<i>Цель 5. Содействие продуктивной занятости населения, обеспечение защиты прав граждан в области труда</i>		
Уровень общей безработицы, в % к экономически активному населению	2005 г.	7,6
	2006 г.	7,6
	2007 г.	7,4
	2008 г.	7,3
	2009 г.	7,0
	2010 г.	6,9
	целевое значение	6-7

**13.3. ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ
РАБОТОДАТЕЛЯМИ, РАБОТНИКАМИ
И ГОСУДАРСТВОМ**

Вопросы социального партнерства освещены в нормативном документе, принятом 30 декабря 2001 г. — Трудовом кодексе РФ в разделе 2 п. 3. В Трудовом кодексе РФ социальное партнерство — это система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними отношений.

К формам социального партнерства относятся:

- коллективные переговоры по подготовке коллективных договоров, соглашений и их заключению;
- взаимные консультации (переговоры) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними;
- участие работников, их представителей в управлении организацией;

455

- участие представителей работников и работодателей в государственном разрешении трудовых споров.

Представителями работников, как правило, являются профсоюзы или иные, избранные общим собранием. Работодатель обязан создавать условия для деятельности представителей работников.

Органами социального партнерства являются комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

На федеральном уровне образуется постоянно действующая Российская трехсторонняя комиссия, членами которой являются представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства РФ.

В субъектах РФ могут образовываться трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов РФ или положениями об этих комиссиях, утвержденными представительными органами местного самоуправления.

На отраслевом уровне могут образовываться комиссии для ведения коллективных переговоров, подготовки проектов отраслевых (межотраслевых) соглашений и их заключения. Они могут образовываться как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ.

На уровне организации образовывается комиссия для ведения коллективных переговоров, подготовки проекта коллективного договора и его заключения.

Коллективный договор — правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации и заключенный работниками и работодателями в лице их представителей.

Содержание и структура коллективного договора определяются сторонами. В коллективный договор могут включаться взаимные обязательства по следующим вопросам:

1. Формы, системы, размеры оплаты труда, выплаты пособий, компенсаций с учетом роста цен, уровня инфляции и др.;
2. Повышение квалификации, переобучение, занятость и условия высвобождения работников;
3. Рабочее время, время отдыха, вопросы предоставления и продолжительности отпуска;
4. Улучшение условий и охраны труда всех работников, в том числе женщин и молодежи;
5. Соблюдение интересов работников при приватизации организации, ведомственного жилья;

6. Экологическая безопасность и охрана здоровья работников на производстве;

7. Гарантии и льготы работникам, совмещающим работу с обучением;

8. Оздоровление и отдых работников и членов их семей;

9. Контроль за выполнением коллективного договора;

10. Отказ от забастовок;

11. Другие вопросы.

Коллективный договор заключается на срок не более трех лет и может быть продлен на такой же срок.

Соглашение — это правовой акт, устанавливающий общие принципы регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений на федеральном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях в пределах их компетенции.

В него могут включаться взаимные обязательства сторон по следующим вопросам:

- рабочее время и время отдыха;
- оплата труда;
- условия и охрана труда;
- вопросы занятости; льготы, гарантии и компенсации;
- развитие социального партнерства;
- гарантии прав профсоюзных органов и работников;
- сотрудничество при реализации положений;
- соглашение и ответственность сторон за выполнение принятых обязательств;
- порядок внесения в соглашение изменений и дополнений и разрешения споров.

В Генеральном соглашении, например, на 2005—2007 гг.¹ в области экономической политики стороны считают необходимым ориентироваться на инновационные обновления структуры российской экономики, создание условий, обеспечивающих повышение ее конкурентоспособности и динамичное развитие.

В области заработной платы, доходов и уровня жизни населения следует разработать и реализовать комплекс мер, обеспечивающих повышение уровня реальной заработной платы работников в соответствии с количеством и качеством труда, ежегодное увеличение

¹ Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2005—2007 годы // Российская газета. 2005, 29 января.

доли фонда оплаты труда в валовом внутреннем продукте, уменьшение масштабов бедности.

В области развития рынка труда и содействия занятости населения стороны, признавая своей целью на предстоящий период повышение эффективности труда, сочли необходимым объединить усилия в решении задач легализации рынка труда и трудовой миграции, предотвращения негативных последствий реструктуризации отраслей экономики, повышения качества и создания новых эффективных рабочих мест, сохранения и развития кадрового потенциала.

В Генеральном соглашении предусмотрены также меры по социальному страхованию, социальной защите и развитию отраслей социальной сферы с целью реализации прав работающих граждан на достойную и обеспеченную жизнь.

Защита трудовых прав, охрана труда, промышленная и экологическая безопасность рассматриваются в качестве приоритетных направлений сотрудничества.

Стороны также договорились, что соглашение должно быть направлено на сохранение производительного потенциала северных регионов, развитие производительных регионов Крайнего Севера, осуществление комплекса мер по стимулированию инвестиционной деятельности и обеспечения социальных гарантий гражданам.

Стороны сочли необходимым обеспечить в предстоящий период дальнейшее развитие системы социального партнерства, повышение его эффективности, непосредственное воздействие на решение социально-экономических проблем развития России.

При этом стороны, исходя из необходимости более четкого разделения своей ответственности за формирование и проведение эффективной социально-экономической политики, обязались подписать дополнения к Соглашению, согласно которому Правительство РФ несет ответственность:

- за своевременную разработку нормативно-правовой базы, необходимой для реализации положений Соглашения, регламентирующих участие и учет мнения сторон в ходе ее разработки, и контроль за выполнением;
- за проведение политики, стимулирующей экономический рост (создание благоприятной среды для ведения бизнеса, условий для роста инвестиционной привлекательности России);
- за регулярное информирование социальных партнеров о показателях деятельности субъектов бюджетного планирования

(федеральных министерств, служб и агентств, руководство которыми осуществляется Правительством РФ) по вопросам качества и уровня жизни, регулирование трудовых и социальных отношений.

Общероссийские объединения работодателей несут ответственность:

- за выполнение работодателями налоговых обязательств, трудового законодательства прежде всего в части полной и своевременной выплаты заработной платы, соблюдение условий и охраны труда в соответствии с установленными нормативами; за развитие коллективно-договорного регулирования трудовых отношений;
- за выработку механизма, обеспечивающего повышение ответственности объединений работодателей и их членских организаций за реализацию положений Соглашения.

Общероссийские объединения профсоюзов несут ответственность:

- за проведение политики, отвечающей реалиям экономического положения и интересам граждан России и социально-экономического развития страны;
- за формирование активной позиции трудящихся в сфере развития социально-трудовых отношений, их подготовку и адаптацию к работе в условиях проводимой реструктуризации экономики, социального реформирования;
- за развитие коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, разрешение коллективных трудовых споров путем переговоров и консультаций.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения».
2. Охарактеризуйте сущность социального обслуживания в РФ.
3. Каковы виды социального обслуживания в регионах РФ?
4. Назовите учреждения социального обслуживания.
5. Как осуществляется социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов?
6. Какая социальная поддержка оказывается гражданам льготной категории?

7. Какая социальная помощь оказывается семьям, малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам?
8. Опишите права ребенка.
9. Охарактеризуйте социальную защиту молодежи.
10. Раскройте улучшение положения женщин в РФ.
11. Опишите программу социальных реформ в России на период 1996–2000 гг.
12. Каковы основные направления социальной региональной политики?
13. Каковы принципы единой социальной политики, заложенные в Градостроительном кодексе?
14. Назовите основные показатели устойчивого социально-экономического развития региона.
15. Перечислите органы управления социальной политикой.
16. Каковы основные направления государственного регулирования социального развития и его целевые ориентиры?
17. Опишите формы социального партнерства и ответственности.
18. Назовите органы регулирования социального партнерства.
19. Раскройте содержание коллективных договоров и отраслевых соглашений.
20. Охарактеризуйте значение и содержание Генерального соглашения между Правительством РФ, объединениями работодателей и объединениями профсоюзов.
21. Раскройте ответственность сторон договоров и соглашений.

Глава 14

ЭКОЛОГИЯ РЕГИОНА

14.1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Стратегические направления государственной политики в области экологии и экологической безопасности заключены в экологической доктрине Российской Федерации, разработанной Министерством природных ресурсов (МПР) России с участием органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов¹.

Необходимость принятия этой доктрины вызвана деградацией природной среды как на мировом уровне, так и на уровне РФ и определением целей, направлений, задач и принципов проведения единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

К числу основных факторов деградации природной среды на мировом уровне относятся:

1. Рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов;
2. Увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей;
3. Деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия и связанное с этим снижение способности природы к саморегуляции (следствие всего этого — невозможность существования человеческой цивилизации);
4. Возможные изменения климата и истощение озонового слоя земли;
5. Возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф;
6. Недостаточный уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации для устойчивого развития человеческой цивилизации;

¹ Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Российская газета. 2002. 18 сентября.

7. Продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность.

К числу основных факторов деградации природной среды России относятся:

1. Преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;

2. Низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами;

3. Резкое ослабление управленческих и прежде всего контрольных функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;

4. Высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;

5. Низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;

6. Последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения;

7. Низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Для этого необходимо:

- сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;
- обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;
- обеспечение благоприятного сочетания окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

Государственная политика в области экологии базируется на следующих основных принципах:

1. Устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим;

2. Приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы;

3. Справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;

4. Предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности. учет отдельных экологических последствий;

5. Отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;

6. Природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды;

7. Открытость экологической информации;

8. Участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Основные принципы охраны окружающей среды заложены в Законе «Об охране окружающей среды»¹ и используются в планах и программах социально-экономического развития страны и ее регионов. В настоящее время разграничены полномочия и ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в сфере отношений, связанных с использованием и охраной объектов окружающей среды.

К объектам охраны окружающей среды относятся:

- земля, ее недра, почвы;
- поверхностные и подземные воды;
- леса и иная растительность;
- животный мир и микроорганизмы, генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство;
- природные ландшафты, заповедники, заказники, национальные природные парки, памятники природы, редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животного мира и места их обитания.

¹ Об охране окружающей среды. Федеральный закон РФ № 7 от 10 января 2002 г. // Российская газета. 2002. 12 января.

Действующее законодательство предусматривает права граждан на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, а также на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда, нанесенного окружающей среде.

Права граждан на благоприятную окружающую среду складываются из следующих элементов (рис. 14.1):



Рис. 14.1. Полномочия, обеспечивающие права граждан на благоприятную окружающую среду

Полномочия граждан заключаются в том, что они могут создавать общественные объединения; создавать фонды; вступать в разного рода общества; вносить членские взносы; участвовать в собраниях, митингах, шествиях, петициях, референдумах по вопросам охраны окружающей среды; требовать от государственных органов управления предоставления полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и принимаемых мер; требовать в административном или судебном порядке отмены решений органов управления на виды деятельности, приносящие вред окружающей среде или ее загрязнение; требовать привлечения к ответственности виновных в оказании отрицательного воздействия на окружающую среду, в том числе подавать иски о возмещении причиненного вреда.

Полномочия общественных объединений заключаются в возможности разрабатывать мероприятия, программы, и за счет привлеченных и собственных средств выполнять эти программы; возглавлять мероприятия, проводимые гражданами в области охраны окружающей среды.

Гарантии государства проявляются в издании законов, оказании управляющих воздействий по выполнению законодательных и иных нормативных актов по охране окружающей среды.

Системно **права граждан** обеспечиваются:

- планированием и нормированием качества окружающей среды;

- мерами по предотвращению экологически вредной деятельности;
- оздоровлением окружающей природной среды;
- предупреждением и ликвидацией последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий;
- социальным и государственным страхованием;
- образованием государственных и общественных фондов помощи;
- организацией качественного медицинского обслуживания населения;
- предоставлением каждому возможности для проживания в условиях, благоприятных для жизни;
- возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения окружающей среды.

Этому в значительной степени содействуют законодательство об охране окружающей среды и концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию¹, когда основными направлениями перехода России к устойчивому развитию были объявлены:

- создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствования действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экономические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов;
- оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого на них антропогенного воздействия;
- формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения.

¹ Об охране окружающей среды. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 711 // Российская газета. 2002. 12 января; О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ президента РФ // Российская газета. 1996. 9 апреля.

Переход страны к устойчивому развитию возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех регионов. Проблемы, решаемые в каждом регионе, в значительной степени подобны федеральным, но при этом необходим учет местных особенностей. В частности, необходимо учитывать особенности построения конкретного регионального хозяйственного механизма с позиций природопользования и антропогенного воздействия на окружающую среду.

Необходимо оценивать уровень выполнения природоохранных мероприятий на используемых и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство.

Важно осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия.

Развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализации мер по повышению плодородия почв и их охрана от эрозии и загрязнения, а также создания системы социальной защиты сельского населения.

И наконец, необходима реконструкция региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных систем.

Большое значение имеют комплексные межрегиональные схемы, охватывающие территории нескольких субъектов РФ.

14.2. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Методы экономического регулирования определяются действующей мировой практикой и отечественными правилами и нормативами. Они сводятся к следующему:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сборы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду (нормирование в области охраны окружающей среды);
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот за работы по внедрению технологий, нетрадиционных видов энергии, использование вторичных ресурсов, отходов и иных эффективных мер по охране окружающей среды;
- поддержание предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Государственные прогнозы социально-экономического развития, являясь ориентиром по выбранным направлениям, должны базироваться на экологических показателях емкости регионов. И тогда становятся обоснованными федеральные и региональные программы в области экологии и охраны окружающей среды. Напомним, что плановый механизм страны включает разработку прогнозов, концепций (предплановая стадия) программ и локальных планов развития, что конкретно дублируется на уровне регионов с учетом их специфики и конкретизируется по функциям и отраслям, в том числе по охране природы (рис. 14.2).

Как уже ранее подчеркивалось, с 1 апреля 1996 г. действует представленная Правительством РФ «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», предусматривающая решение следующих задач:

- обеспечить стабилизацию экологической ситуации;
- добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности;
- ввести в хозяйственную деятельность пределы емкости экосистем.

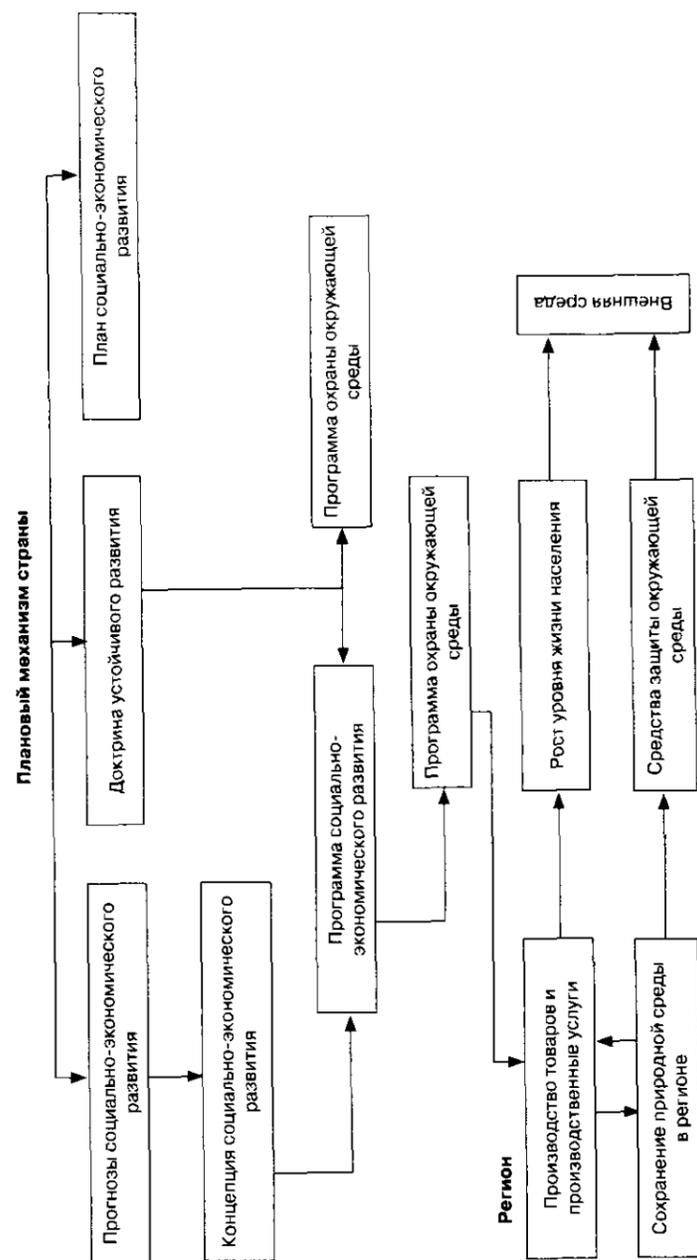


Рис. 14.2. Системное представление планирования охраны окружающей среды

Отсюда основными направлениями перехода к устойчивому развитию являются создание правовой основы, разработка системы стимулирования, оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем, формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития, создание соответствующей системы воспитания и обучения, базирующейся на достижениях науки и техники.

Впервые в эти годы были опубликованы характеристики показателей качества жизни человека. К ним относятся:

- продолжительность жизни человека;
- состояние здоровья;
- отклонение состояния окружающей среды от нормативов;
- уровень знания и образовательных навыков человека;
- доход, измеряемый объемом ВВП, приходящегося на душу населения;
- уровень занятости населения;
- степень реализации прав человека.

Естественно, что для реализации поставленных задач требуется финансирование (рис. 14.3). Экологические программы финансируются за счет:

- бюджетных средств;
- средств предприятий;
- фондов — экологических, страховых, общественных и т.п.;
- добровольных взносов физических и юридических лиц, как отечественных, так и зарубежных;
- других источников — экологических займов, облигаций и т.д.

14.3. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Экологическая экспертиза осуществляется в отношении видов деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное влияние на окружающую среду. Она проводится при разработке проектов, обосновывающих хозяйственную или иную деятельность государственными органами исполнительной власти.

Одним из методов установления соответствия планируемой деятельности требованиям в области охраны окружающей среды является экологическая экспертиза¹.

¹ Об экологической экспертизе. Федеральный закон // Российская газета. 1995. 30 ноября.

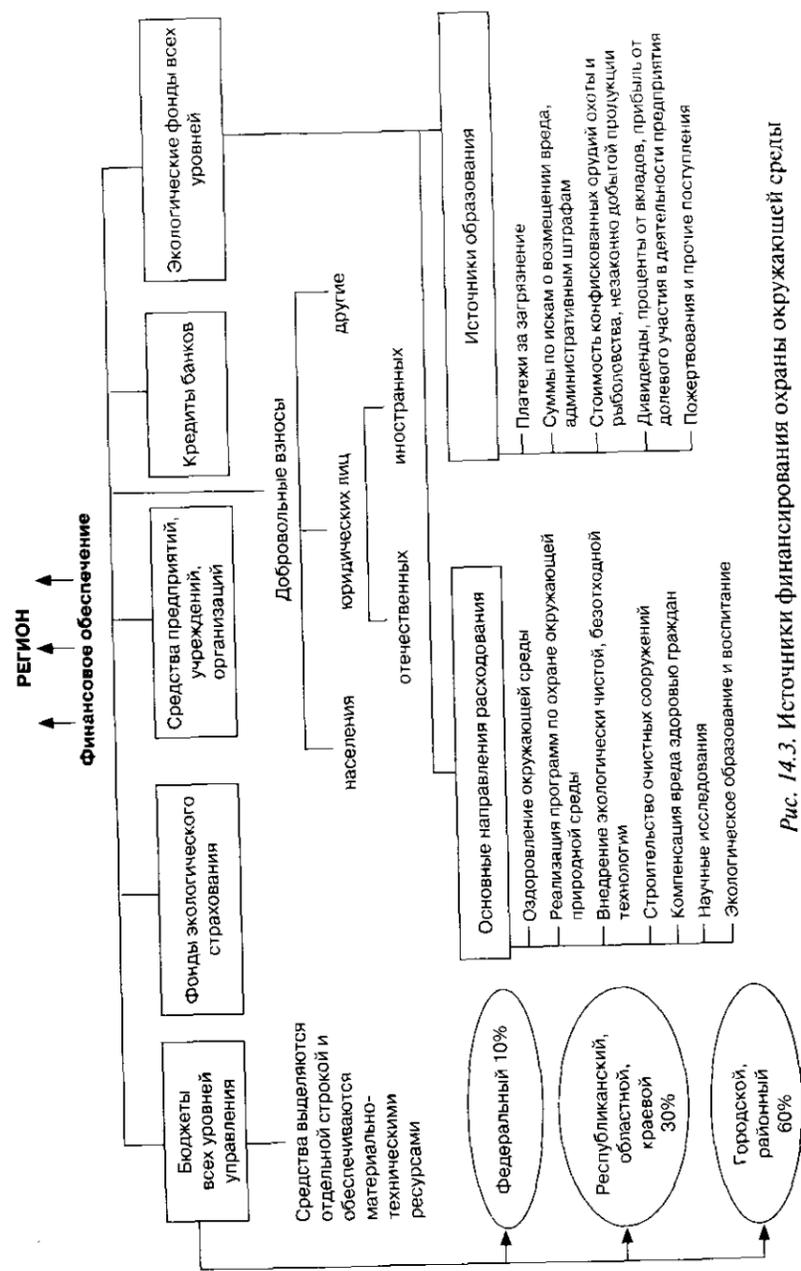


Рис. 14.3. Источники финансирования охраны окружающей среды

К принципам экологической экспертизы относятся: презумпция экологической опасности любой давности; обязательность проведения до решения о начале деятельности; комплексность оценки воздействия на окружающую среду; обязательность учета требований, сформулированных в законодательстве об охране окружающей среды; достоверность и полнота информации, предоставленной для экспертизы; независимость экспертов при осуществлении ими своих полномочий; научная обоснованность заключения; гласность проведения; привлечение к участию в работе экспертов общественности и ответственность участников экспертизы за организацию и качество экологической экспертизы.

Государство осуществляет мониторинг окружающей среды (рис. 14.4). Информация используется для разработки программ и осуществления мероприятий по охране окружающей среды.

Принятие решений в области охраны окружающей среды осуществляется не только на базе мониторинга, но и с учетом действующих нормативов, которые разрабатываются с использованием имеющегося научно-исследовательского потенциала, проведения экспертиз и процедуры утверждения, опубликования и доведения их до потребителей.

Нормативы периодически пересматриваются и за их исполнением осуществляется контроль, ибо они гарантируют сохранение благоприятной экологической среды и обеспечивают экологическую безопасность.

Нормирование областей охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение, нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды, нормативов антропогенной нагрузки на окружающую среду и иные.

В зависимости от причиненного окружающей среде вреда за превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности несут ответственность.

С учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов в РФ осуществляется регламентирование, национальная стандартизация и сертификация в области охраны окружающей среды.

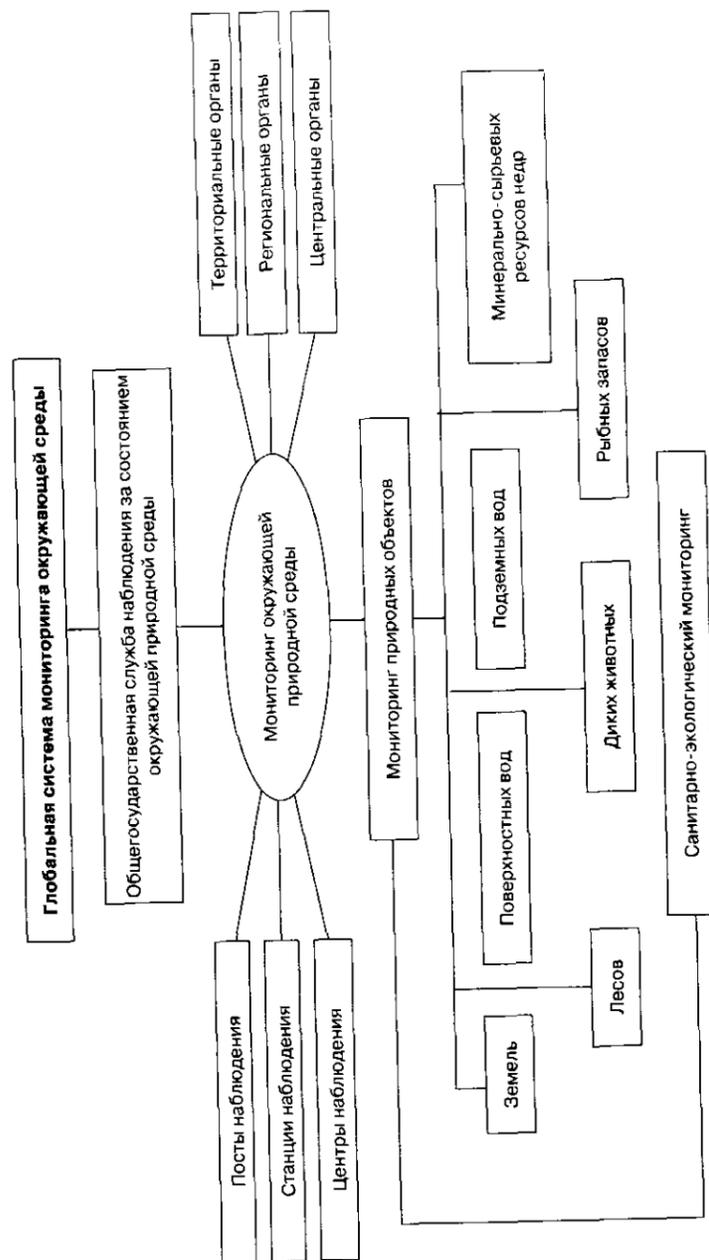


Рис. 14.4. Основные объекты мониторинга окружающей среды

В национальных стандартах и стандартах организаций на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Экологическая сертификация подтверждает экологическую безопасность осуществления конкретных видов хозяйственной деятельности на указанной территории.

Отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию.

К основным загрязнителям окружающей среды относятся: топливно-энергетический комплекс, металлургическое производство, транспорт, коммунальное хозяйство, производственные и бытовые отходы, техногенные аварии, катастрофы и т.д.

Отрасли можно сгруппировать по характеру их воздействия на окружающую среду (табл. 14.1).

Таблица 14.1

1-я группа	2-я группа	3-я группа	4-я группа
Разнообразное воздействие на среду	Преимущественное загрязнение атмосферы	Преимущественное загрязнение вод	Преимущественное воздействие на земельные ресурсы
1. Химическая промышленность (основная) 2. Черная металлургия 3. Производство синтетических волокон 4. Производство пластмасс 5. Сахарная промышленность 6. Производство крахмала	1. Энергетика — ТЭЦ 2. Цветная металлургия 3. Производство цемента 4. Нефтепереработка 5. Коксохимическое производство	1. Целлюлозно-бумажная промышленность 2. Мясо-молочная промышленность 3. Нефтедобыча	1. Добыча угля открытым способом 2. Промышленность строительных материалов

Цветная металлургия является одним из лидеров по вредности загрязнений.

К современным методам контроля загрязняющих веществ в окружающей природной среде относятся:

- газовая хроматография;

- высокоэффективная жидкостная хроматография (ВЭЖХ);
- тонкослойная хроматография (ТСХ);
- ионная хроматография;
- хроматомасспектрометрия (ХМС);
- полярография (вольтамперометрия).

Экономическое стимулирование охраны окружающей среды осуществляется путем установления налоговых и иных льгот для физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность с учетом экологических норм, работающих на безотходных технологиях, использующих вторичные природные ресурсы. Производится освобождение от налогообложения отдельных экологических фондов. Предоставляются субсидии из бюджетов для оздоровления окружающей среды, а также льготное кредитование природоохранных мероприятий.

Предприятиям, производящим экологически чистую продукцию, предоставляются квоты для продажи ее части за рубежом и осуществляются меры морального стимулирования.

Негативное воздействие на окружающую среду является платным. К видам негативного воздействия относятся:

- выброс в атмосферный воздух загрязняющих веществ;
- сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр и почв;
- размещение отходов производства и потребления¹;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды.

В РФ может осуществляться экологическое страхование от негативных воздействий в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц.

В целом, экономический механизм охраны окружающей среды в настоящее время представляет собой стройную систему с отработанными «блоками-узлами» (рис.14.5).

¹ Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» // Российская газета. 1998. 30 июня.

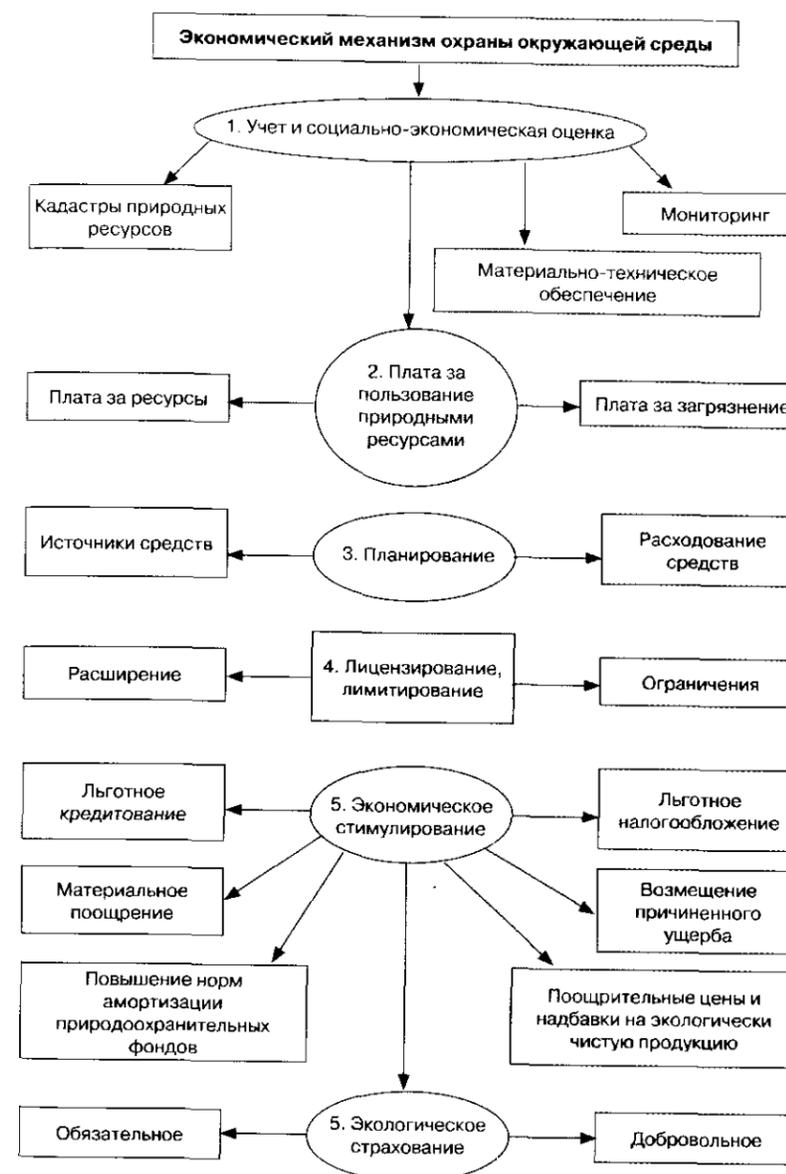


Рис. 14.5. Составляющие экономического механизма регулирования мер по охране окружающей среды

Контрольные вопросы

1. Раскройте основные факторы деградации окружающей среды в РФ.
2. Опишите стратегическую цель государственной политики в области экологии.
3. Каковы основные принципы государственной политики в области экологии?
4. Охарактеризуйте объекты охраны окружающей среды.
5. Раскройте права граждан на благоприятную окружающую среду.
6. Опишите обеспечение прав граждан.
7. Каковы основные направления перехода России и регионов к устойчивому развитию?
8. Каковы методы экономического регулирования охраны окружающей среды?
9. Раскройте системное представление планирования охраны окружающей среды.
10. Опишите показатели качества жизни человека согласно «Концепции перехода России к устойчивому развитию».
11. Каковы источники финансирования охраны окружающей среды?
12. Раскройте сущность экологической экспертизы и мониторинга окружающей среды.
13. Опишите региональные нормативы и стандарты в области охраны окружающей среды.
14. Охарактеризуйте экономическое стимулирование охраны окружающей среды.

Глава 15

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

15.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Человечество не может существовать, не используя природные ресурсы, не влияя на их количество и качество, а, следовательно, не внося изменений в окружающую его природную среду. Эти изменения, связанные с деятельностью человека, называются антропогенными.

Процесс эксплуатации природных ресурсов в целях удовлетворения материальных и культурных потребностей общества называется природопользованием. Оно может быть рациональным (разумным) и нерациональным. Само понятие рациональности предполагает опору на разум и знания. Поэтому под природопользованием понимают также науку, разрабатывающую общие принципы осуществления всякой деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на них, которые помогут избежать экологической катастрофы.

В основе природопользования должны лежать экология и открываемые ею законы взаимодействия различных природных систем. Под рациональным природопользованием понимаются изучение природных ресурсов, их бережная эксплуатация, охрана и воспроизводство с учетом не только настоящих, но и будущих интересов развития народного хозяйства и сохранения здоровья людей. К сожалению, современное состояние природопользования в большинстве случаев может быть охарактеризовано как нерациональное, ведущее к истощению (вплоть до исчезновения) природных ресурсов, даже восстановимых; загрязнению окружающей среды.

15.2. ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

Человек зависит от природы. Природные условия всегда оказывали влияние на жизнь людей. Человек не может существовать без использования богатств природы. Долгое время люди смот-

рели на природу как на неисчерпаемый источник материальных благ. И только столкнувшись с отрицательными последствиями своего вмешательства в жизнь природы, они постепенно пришли к необходимости ее рационального использования. Развитие цивилизации сопровождалось постоянным расширением масштабов использования природных ресурсов.

XX в. отмечен резко возросшими темпами добычи и потребления сырьевых ресурсов, вовлечением в использование все новых их видов.

Существует несколько определений понятия «природные ресурсы». Более общим является следующее: **природные ресурсы** — это естественные тела и силы природы, которые на данном уровне развития производительных сил и изученности могут быть использованы для удовлетворения потребностей человеческого общества в форме непосредственного участия в материальной деятельности.

Природные ресурсы существуют независимо от человека и могут использоваться им в его жизнедеятельности как средства существования и как средства труда, источник материального производства. Двойственный характер понятия «природные ресурсы» отражает:

- их природное происхождение (компонент природы);
- их экономическую значимость в жизни общества (ресурс производства).

Природные ресурсы классифицируют по ряду признаков:

- по использованию — производственные (сельскохозяйственные и промышленные), здравоохранительные, эстетические, научные и др.;
- по принадлежности к компонентам природы — земельные, водные, лесные, минеральные, фаунистические и др.;
- по заменимости — заменимые (топливно-энергетические) и незаменимые (кислород, пресная вода);
- по исчерпаемости — исчерпаемые и неисчерпаемые (рис. 15.1).

Процесс эксплуатации природных ресурсов в целях удовлетворения материальных и культурных потребностей общества называется природопользованием.

И.В. Комаровым была предложена концепция так называемых ресурсных циклов. Ресурсный цикл — это цикл превращения природных веществ, который последовательно включает выявление, добычу, переработку того или иного ресурса и обратное возвращение в природу отходов этих ресурсов. И.В. Комаров выделил

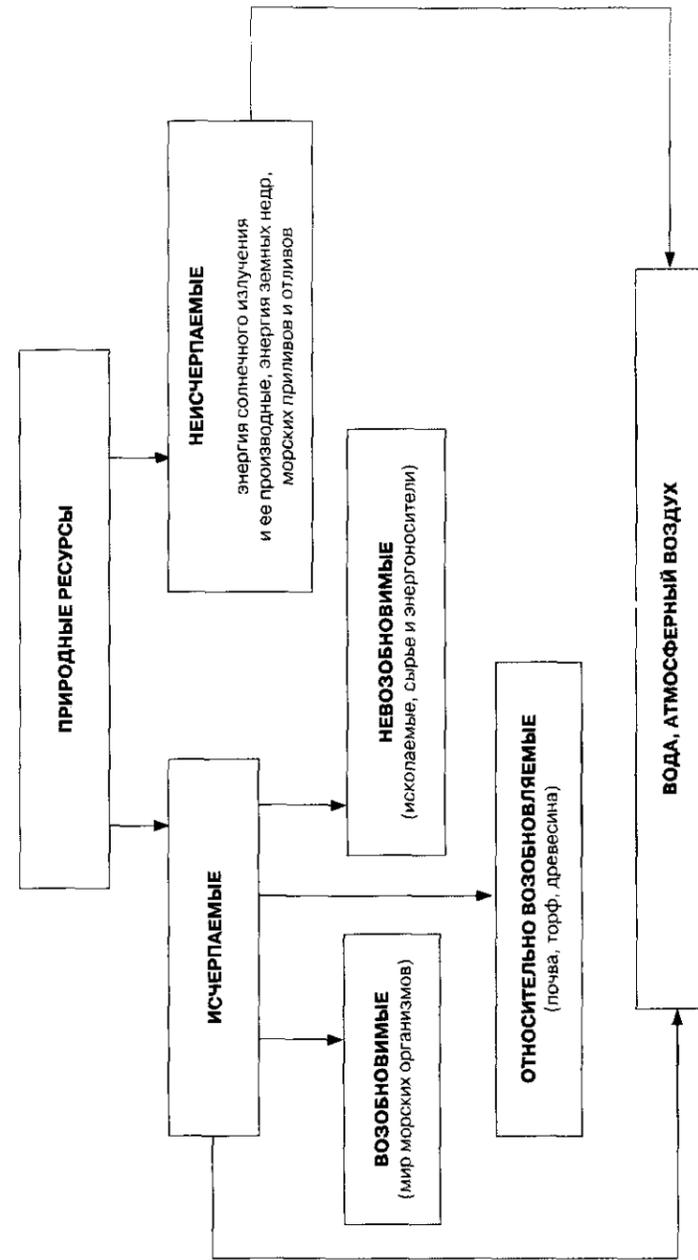


Рис. 15.1. Классификация природных ресурсов по их исчерпаемости и возобновимости

шесть следующих ресурсных циклов: энергоресурсы, металлорудные ресурсы, неметаллическое ископаемое сырье, лесные ресурсы, почвенно-климатические, ресурсы дикой фауны и флоры. Как легко заметить, первые три цикла связаны с невозобновляемыми, а остальные с возобновляемыми природными ресурсами.

Что касается невозобновляемых ресурсов, то их истощение со временем неизбежно, и задача заключается не только в том, чтобы растянуть эти ресурсы на более длительный срок, сколько в том, чтобы до исчерпания того или иного природного ресурса найти ему заменитель природного или искусственного происхождения, либо изыскать возможность его регенерации за счет использования вторичного сырья.

Необходимо отметить, что ежегодно из недр Земли извлекается около 3 т минерального сырья в расчете на одного человека. При этом запасы полезных ископаемых распределены на территории нашей страны, да и Земли, неравномерно. Так, в России сосредоточено свыше 40% мировых запасов железной руды (Курское месторождение, Урал, Восточная Сибирь). Это по отношению к известным месторождениям, составляющим в мире объем в 600 млрд т. За последние 70 лет в России добыто около 5 млрд т.

Исчерпание железа в земной коре оценивается в 10^9 лет, меди — $242 \cdot 10^6$, урана — 10^9 , алюминия — 10^9 лет.

Пессимистические оценки важнейших ресурсов 50–70 лет до полного их истощения.

15.3. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Природные ресурсы характеризуются своим пообъектным составом, процессами, происходящими в природе, в которых происходит жизнедеятельность организмов.

Пообъектный состав природных ресурсов подразделяется на исчерпаемые и неисчерпаемые.

Неисчерпаемые ресурсы могут быть использованы многократно, и запасы их практически неограниченны. К ресурсам относят водные (связанные единым круговоротом), атмосферный воздух, космические (солнечная радиация), энергию морских приливов и т.д., а также климатические ресурсы. Перечисленные виды ресурсов обладают способностью к возобновлению. Однако усилившаяся в последнее время антропогенная нагрузка на природную среду может существенно ухудшить качества таких ресурсов, как воздух

и вода. А ухудшение, например, качеств атмосферы посредством ее загрязнения может привести к изменению климата на Земле.

К исчерпаемым ресурсам относятся ресурсы, которые расходуются и уничтожаются в процессе потребления их человеком. С позиции воспроизводства их разделяют на возобновимые и невозобновимые.

Возобновимые ресурсы отличаются тем, что обладают способностью восстанавливаться по мере их использования. Они включают почву, растительность, животный мир, поверхностные и подземные воды, а также некоторые виды минеральных ресурсов (например, соли, осаждающиеся в озерах и лагунах). Ресурсы солей можно воссоздать и осаджением солевых вод, и искусственным путем.

Невозобновимые ресурсы — это минеральные ресурсы недр, запасы которых совершенно не восстанавливаются или восстанавливаются сравнительно медленнее, чем происходит их использование человеком.

К минеральным ресурсам, которые совершенно не восстанавливаются, прежде всего относятся месторождения, возникшие в результате кристаллизации рудных минералов непосредственно из магмы — расплавленной глубинной массы. Это также и метаморфические залежи, создание которых связано с процессами преобразования структуры и состава горных пород под влиянием ряда физико-химических факторов.

К возобновимым в отдаленном будущем минеральным ресурсам можно отнести некоторые топливно-энергетические вещества: нефть, уголь, сланец, торф, а также строительные материалы: гравий, песок, глины. Однако темпы их образования необозримо ниже, чем темпы их добычи.

Природные ресурсы человек использует непосредственно или в переработанном виде. Само понятие ресурса появилось в то время, когда началась хозяйственная деятельность человека и возникла необходимость широкого и разнообразного использования природных богатств и объектов окружающей среды.

Природные ресурсы выступают и как компоненты природы, и как экономическая категория. Естественные ресурсы, вовлеченные в процесс общественного производства, в конечном итоге входят в качестве составной части в производительные силы общества.

Как экономическая категория природные ресурсы классифицируются на виды: полезные ископаемые (недра), земли, водные ресурсы, ресурсы растительного и животного мира, атмосферные ресурсы и т.д.

Природно-ресурсный потенциал региона составляют имеющиеся на его территории ресурсы, условия и процессы их использования.

15.4. ЗНАЧЕНИЯ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Для обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны недр и окружающей среды нужны не только натуральные, физические данные о количестве и качестве природных ресурсов, но и стоимостные. Это обусловливается тесной зависимостью эффективности общественного производства от ценности вовлекаемых в производство природных ресурсов.

В свою очередь, общественное производство оказывает большое влияние на состояние окружающей среды, и поэтому важно оценить в стоимостном выражении ущерб, наносимый ей в результате производственно-хозяйственной деятельности.

Планомерное экономическое регулирование этих взаимных воздействий возможно только на основе стоимостных (денежных) оценок природных ресурсов, позволяющих объективно определить их роль и полезность в общественном производстве и важность для общества. В отличие от оценки в натуральных показателях денежная оценка обладает большей гибкостью и универсальностью. Она позволяет в обобщенном виде оценивать объемы природных ресурсов, улавливать различия в их качественных характеристиках и, когда это необходимо, сопоставлять и суммировать ресурсы различных видов.

Долгое время отрицалась возможность денежной оценки природных ресурсов в социалистических условиях. Это обосновывалось тем, что природные ресурсы, особенно полезные ископаемые и биосфера, не являются результатом человеческого труда и предметом купли-продажи и потому не могут иметь стоимостной денежной оценки. Такой подход к экономической (денежной) оценке природных ресурсов на деле означал утверждение их бесполезности и бросовости, что неправомерно. На практике это привело во многих случаях к хищническому использованию природных ресурсов и значительному загрязнению окружающей среды.

В настоящее время признано необходимым осуществлять **экономическую оценку** природных ресурсов в денежном выражении.

Стоимостная (денежная) оценка природных ресурсов необходима для:

1) количественного и качественного определения величины национального богатства, заключенного в природных ресурсах;

2) обоснование расчетов (прогнозных, плановых, проектных) показателей их эксплуатации и сравнение вариантов принимаемых решений, рационального (оптимального) использования, потребления и восстановления природных ресурсов;

3) оценки ущерба природе при освоении ресурсов, его последствий и эффективности природоохранных мероприятий.

Экономической оценке подлежат все виды природных ресурсов за исключением имеющихся в неограниченном количестве (например, атмосферный воздух, вода в Мировом океане). Экономическая оценка природных ресурсов означает количественное и качественное измерение их потребительной стоимости и предполагает определение народнохозяйственной ценности данного ресурса. Целью данной оценки является создание экономических стимулов, побуждающих предприятия и организации к рациональному использованию и охране этих ресурсов в целях повышения эффективности общественного производства и всемерного удовлетворения народнохозяйственных потребностей. Это обусловливается тесной зависимостью эффективности общественного производства от ценности вовлекаемых в него природных ресурсов. Увеличивающиеся темпы развития общественного производства определяют возрастание потребностей в природных ресурсах, как в минеральных, так и в растительных и животных, что оказывает отрицательное воздействие на окружающую среду. Кроме того, в результате производственно-хозяйственной деятельности предприятий и организаций качество окружающей среды ухудшается из-за загрязнений ее отходами производства.

Экономическая оценка природных ресурсов дает возможность учесть всевозможные потери, связанные с их широким использованием, и оценить в денежном выражении экологические последствия воздействия производства на окружающую среду.

15.5. СОДЕРЖАНИЕ И ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Экономическая оценка природных ресурсов предусматривает решение двух взаимосвязанных задач: определение народнохозяйственной ценности природных богатств в стоимостном выражении и выбор вариантов мероприятий по оптимальному природополь-

зованию в конкретных условиях, максимизирующих народнохозяйственную ценность использования природных богатств.

Содержание экономической оценки природных ресурсов в соответствии с народнохозяйственной эффективностью их использования заключается в том, что величина денежной оценки зависит от прироста экономического эффекта при увеличении объема ресурса или от снижения ее при уменьшении объема или ухудшения качественных характеристик природного ресурса.

В экономической литературе, посвященной методологическим проблемам экономической оценки природных ресурсов, рассматриваются две различные концепции.

Согласно первой концепции стоимость продукта определяется общественно необходимыми затратами на его производство, поэтому предлагалось стоимость природных ресурсов оценивать по затратам труда на их подготовку и использование. Такой подход получил название затратного метода. Однако подобная оценка не позволяет объективно установить потребительскую стоимость различных по качеству ресурсов. Например, если исходить из данной концепции, сырье из двух месторождений (участков) полезных ископаемых будет иметь одинаковую оценку при равенстве затрат на их открытие и освоение, несмотря на различные качественные характеристики. Очевидно, что лучшее сырье должно получить более высокую стоимостную оценку, в противном случае могут иметь место необоснованные результаты экономических расчетов, которые не будут способствовать решению важнейшей народнохозяйственной задачи — резкому улучшению природных богатств страны.

Более объективна экономическая оценка природных ресурсов на основе дифференциальной ренты (вторая концепция). Она позволяет дать денежную оценку природным ресурсам в соответствии с приносимым ими народнохозяйственным экономическим эффектом. Условия возникновения дифференциальной ренты непосредственно связаны с различиями в природно-климатических условиях хозяйствования в природоёмких отраслях производства (ограниченность земли, уровень ее плодородия, местоположение предприятий, условия производства в добывающих отраслях), а также с наличием товарно-денежных отношений и действием закона стоимости.

В горнодобывающей промышленности синонимом понятия дифференциальной ренты является дифференциальный горный доход, который часто называют горной рентой. Причинами воз-

никновения дифференциального горного дохода являются, во-первых, природные особенности месторождения (масштаб запасов природного ископаемого, содержание полезных компонентов, химический и минеральный составы полезного ископаемого, его физические свойства и текстурные особенности, содержание вредных примесей, глубина залегания полезного ископаемого и степень обводненности и т.п.), во-вторых, экономико-географические условия месторождения (климат района, удаленность от предприятий — потребителей и поставщиков, экономическое и социальное развитие района, энергетические и транспортные условия, водные ресурсы и т.п.).

Различие в природных и экономико-географических условиях разработки месторождений приводит к неизбежным различиям в конечных результатах производства. При равных затратах производственных ресурсов себестоимость производства единицы продукции на лучших месторождениях будет всегда ниже, а объем и качество конечной продукции при лучших полезных ископаемых выше, чем на средних и тем более на худших месторождениях.

Отсюда следует, что при использовании полезных ископаемых лучших месторождений появляется добавочный доход, который и является материальной основой дифференциального горного дохода.

По способу образования различают две основные формы дифференциального горного дохода — I и II. Дифференциальный горный доход I образуется за счет использования полезных ископаемых тех месторождений, которые находятся в лучших природных и экономико-географических условиях. Дифференциальный горный доход II возникает как дополнительный разностный доход, образующийся в результате дополнительного дохода производственных ресурсов при использовании полезного ископаемого одного и того же месторождения. Он может быть достигнут за счет применения более совершенных средств производства, эффективной технологии добычи и переработки минерального сырья и т.п.

Дифференциальная рента (по качеству и местоположению) определяется как разница между ценностью продукции и нормативным уровнем индивидуальных затрат на производство данной продукции при использовании оцениваемого ресурса. Величина ее отражает экономический выигрыш, приносимый данным ресурсом, и является его экономической оценкой.

При определении ценности продукции в расчетах экономических оценок природных ресурсов рекомендуется использовать по-

казатели замыкающих затрат на соответствующие виды продукции природоэксплуатирующих отраслей (продукции горнодобывающих отраслей, сельскохозяйственной продукции и т.п.). В экономической литературе их также называют кадастровыми ценами.

В общем виде под замыкающими затратами понимают централизованно устанавливаемый норматив предельно допустимых затрат на производство данной продукции в народном хозяйстве для некоторого отрезка времени (планового периода). При этом уровень замыкающих затрат определяется не среднеотраслевыми издержками, как при установлении оптовых цен, а затратами так называемых замыкающих предприятий, за счет которых в рассматриваемом периоде целесообразно покрытие народнохозяйственной потребности данной продукции природоэксплуатирующих отраслей.

При экономической оценке с применением показателей дифференциальной ренты принимается следующий порядок расчетов. На первом этапе определяют замыкающие затраты на продукцию отраслей, эксплуатирующих природные ресурсы. Затем рассчитывают собственно экономическую оценку природного ресурса, исходя из установленных ранее замыкающих затрат. Для этого проводят оптимизационные расчеты на максимум получения дифференциальной ренты с данного ресурса при соблюдении ограничений, диктуемых конкретными условиями его эксплуатации.

Наряду с основными денежными оценочными показателями, характеризующими величину дифференциальной ренты, в практике экономической оценки природных ресурсов используют и другие стоимостные показатели в качестве вспомогательных (частных). К ним относятся стоимость полученной товарной продукции при использовании природного ресурса, рентабельность производства конечной продукции, нормативы продуктивности природных ресурсов и др.

Следует различать кадастровую и перспективную экономическую оценки природных ресурсов.

Объектом кадастровой оценки являются все эксплуатируемые или подготовленные к эксплуатации (хозяйственно освоенные) природные ресурсы. Результаты такой оценки включаются в соответствующие кадастры природных ресурсов и служат основанием для конкретных расчетов по развитию и размещению природоэксплуатирующих отраслей и территориальных комплексов.

Перспективная экономическая оценка природных ресурсов может проводиться выборочно, по мере надобности, при подго-

товке научно-исследовательскими и проектными организациями соответствующих планово-проектных решений.

На рис. 15.2 показаны виды природноресурсовых кадастров.

В настоящее время показатели отдельных кадастров трудно сопоставимы друг с другом по содержанию. Формы хранения и обновления информации также различны и препятствуют совместному использованию кадастров.

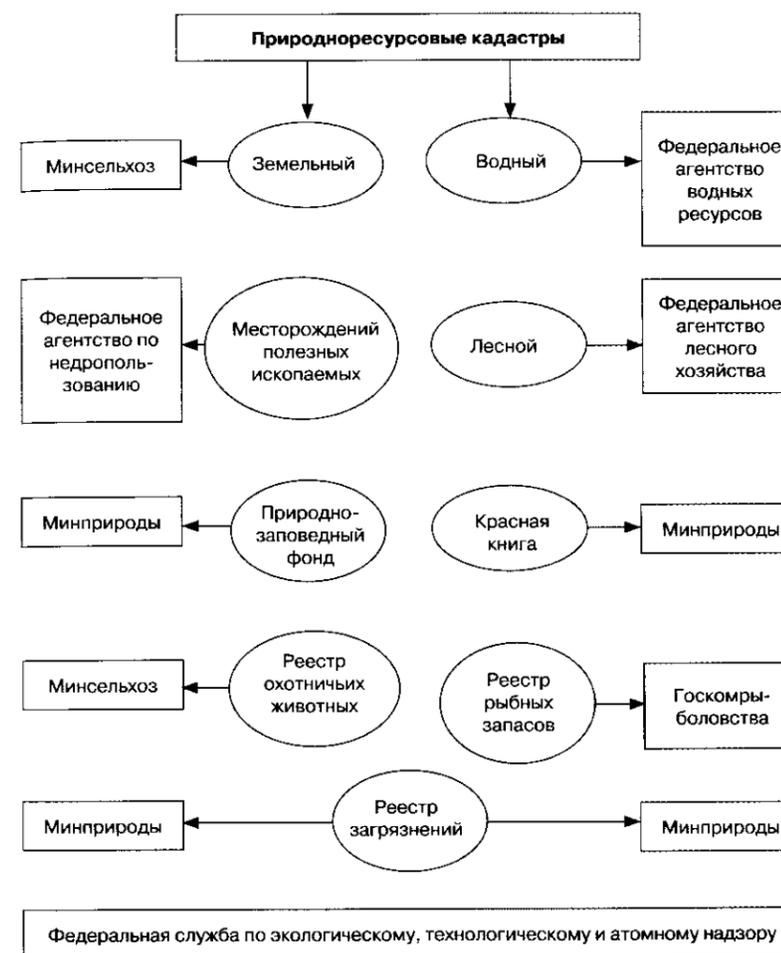


Рис. 15.2. Разновидности природноресурсовых кадастров

Однако указанные недостатки ресурсных кадастров вовсе не отрицают их ценности в качестве банков информации, и именно элементы этих кадастров должны стать основой построения новой информационной системы, которая отвечала бы возросшей роли территориального аспекта управления.

Переходный период в социально-экономическом развитии России требует особого внимания к проблемам формирования адекватной системы управления рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей природной среды. Информационной основой региональной системы управления рациональным природопользованием должен стать **комплексный территориальный кадастр природных ресурсов (КТКПР)**.

При создании системы КТКПР решаются задачи, которые можно сгруппировать в три крупных блока:

- а) сбор информации;
- б) обработка и сопоставление информации;
- в) использование информации.

Основная нагрузка в методологическом плане при организации этой системы ложится на решение задач второго (центрального) блока. Именно здесь определяются, с одной стороны, форма представления информации для структур, принимающих решение и, с другой стороны, требования к параметрам сбора первичной информации по отдельным природным ресурсам.

На выходе из этого блока информация о природных ресурсах должна быть адаптирована для принятия управленческих решений региональными органами власти и управления и сопровождаться соответствующими рекомендациями и подходами к ее использованию.

Ввиду сложности рассматриваемых вопросов Минприроды России обратилось с предложением в Правительство РФ о проведении эксперимента по совершенствованию системы учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала.

Поскольку исходной информационной базой для создания комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов, включая вопросы их социально-экономической оценки, должны стать соответствующие ресурсные кадастры, планируется эту работу проводить совместно с Роскомводом, Роскомземом, Роскомрыболовством, Федеральной службой геодезии и картографии России, Федеральной службой лесного хозяйства России, Роскомнедрами, Росстатом и другими ведомствами, уполномоченными вести кадастры и учет оценочных работ, а также органами

исполнительной власти регионов, заинтересованными в решении данных вопросов.

Создание совершенной системы рационального природопользования на региональном уровне должно опираться на развитую научно обоснованную нормативную базу, которая в настоящее время только начинает формироваться. Это требует большого объема научных исследований в широкой области, накопления необходимой базы знаний, которая в дальнейшем может быть формализована и занесена в компьютерный банк данных как часть территориальной информационной системы. Минприроды России планирует в ходе эксперимента разработать проект научно-технической программы «Кадастры природных ресурсов». Программа должна обеспечить решение таких первоочередных задач, как правовой, организационно-методический механизм взаимодействия кадастров разных видов природных ресурсов; проведение и инвентаризация природных ресурсов; разработка структуры фактического наполнения кадастров по разным территориальным уровням; формирование перечня показателей, регулирующих природопользование при различных формах собственности на природные ресурсы и объекты; программное обеспечение и другие вопросы.

Таким образом, комплексный территориальный кадастр природных ресурсов представляет собой банк территориально-организованных данных о природно-ресурсном потенциале конкретной территории и об экологической ситуации (в заданный момент времени). В сочетании с другими базами данных и с автоматизированной системой сопоставления этих данных и экспертных систем для принятия необходимых управленческих решений в сфере природопользования (формы пользования, установление платы, налоги и т.п.) он образует единую территориальную информационную систему.

Исходя из функций, выполняемых КТКПР, его структуру можно представить в виде следующих условных блоков:

- а) количественной и качественной оценки, в котором показаны натурально-вещественный состав каждого природного ресурса и его количество по соответствующим категориям качества, а также динамика использования ресурса по контурам;
- б) адресно-правовой, в котором размещается информация о структуре размещения ресурсов, статусе и о субъектах владения, распоряжения и пользования природным ресурсом (объектом);
- в) оценки состояния окружающей среды, в котором показана динамика экологической обстановки в регионе, ее связь с использованием природных ресурсов, а также качественных и

количественных параметров состояния природных ресурсов, т.е. определены экологические ограничители использования каждого природного ресурса;

г) экономическая оценка, отражающая место и роль ресурсов в системе производственной деятельности и являющийся базой для определения платы за пользование природным ресурсом;

д) сводный (социально-экономической оценки природно-ресурсного потенциала территории с критериями выбора вариантов его использования и формирования сценариев развития экологической ситуации в зависимости от выбранных вариантов).

Главной организационной проблемой при формировании КТКПР является правовое обеспечение получения и распространения необходимой информации отраслевых кадастров. Поэтому соответствующий порядок сбора, хранения, передачи и использования информации о природных ресурсах (объектах) должен утверждаться законодательным актом или постановлением Правительства РФ.

Поскольку существующие кадастры не охватывают все природные ресурсы, необходимо ускорить создание баз данных по следующим видам ресурсов (объектов): ресурсам растительного и животного мира (расширение кадастров охотничьих, рыбных ресурсов и создание новых кадастров), рекреационных территорий (объектов), заповедных территорий (объектов, ресурсов), особо ценных ресурсов федерального и территориального значения. Возможно создание также кадастров природных объектов населенных пунктов и производственных зон.

Ведение комплексных территориальных кадастров природных ресурсов должно осуществляться на технически оснащенной информационной базе данных. Исходная информация о природных ресурсах, получаемая от организаций, переносится на машинные носители. Кроме того, территориальная ориентация кадастровых работ требует значительного расширения применения аэрокосмической и геодезико-картографической информации.

Ниже приведена блок-схема осуществления работ по ведению государственного кадастра (рис. 15.3).

15.6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ЗЕМЕЛЬНЫХ, ЛЕСНЫХ И ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Земельные ресурсы оцениваются на основе применения системы оленочных показателей, включающих:



Рис. 15.3. Осуществление государственной функции по ведению государственного кадастра ООПТ

- показатели годовой дифференциальной ренты;
- окупаемость затрат;
- продуктивность (урожайность) земель.

Под экономической оценкой использования земель в годовом исчислении понимается денежное выражение народнохозяйственного экономического эффекта (рентного дохода), приносимого этими землями при их эксплуатации. Денежное выражение народнохозяйственного эффекта определяется разностью между стоимостной оценкой продукции сельского хозяйства (продуктивности) в кадастровых ценах (замыкающих затратах) и индивидуальными приведенными затратами на ее получение.

Окупаемость затрат при экономической оценке сельскохозяйственных земель рассчитывается как отношение стоимости получаемой продукции (в кадастровых ценах) к приведенным затратам на ее получение на оцениваемой земле.

Земельные ресурсы используются не только в сельском хозяйстве, но и в других отраслях промышленности, в том числе в горнодобывающих, как основа возведения зданий и сооружений, строительства дорог, извлечения минерально-сырьевых ресурсов из недр и т.п. Использование земель для этих целей во многих случаях обеспечивает значительно более высокую дифференциальную ренту, чем в сельском хозяйстве.

При экономической оценке лесных ресурсов необходимо исходить из их двойственной народнохозяйственной ценности. Ценность лесов определяется, во-первых, их ролью как источника древесины и продуктов побочного лесопользования и, во-вторых, их средозащитными функциями.

В настоящее время лесные ресурсы оцениваются в виде попенной платы, или лесной таксы, которая должна возмещать затраты государства на ведение лесного хозяйства.

При оценке водных ресурсов также можно исходить из рентных отношений. Возникновение здесь дифференциальной ренты связано с ограниченностью водных ресурсов, с одной стороны, и в известной мере с монополией на воду как одного из средств ведения хозяйства — с другой. Затраты на доставку воды от источника до места потребления, подготовка ее к использованию определяют капитальные вложения, себестоимость воды и другие технико-экономические показатели. В этих условиях дифференциальная рента на воду из одного источника зависит от направления ее использования, что определяет оценку воды.

На практике имеющиеся оценки воды ориентированы только на фактические затраты на ее получение. Оценка воды пропорци-

онально дифференциальной водной ренте еще не осуществляется, хотя чем больше доход хозяйства, например, от получаемой для полива воды, тем выше дифференциальная рента, а соответственно и оценка воды.

В целях повышения заинтересованности предприятий в рациональном использовании водных ресурсов с 1 января 1982 г. была введена плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем.

15.7. ПЛАТНОСТЬ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Разновидности форм платы за природные ресурсы представлены на рис. 15.4. Нормативы платности природных ресурсов устанавливаются по следующим видам: плата за участие в конкурсе на право пользования, за пользование природными ресурсами, за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов, за загрязнение, за размещение отходов, за нормативные выбросы, за сверхнормативные выбросы, за воспроизводство и охрану природных ресурсов.

15.8. РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО. СИСТЕМА ПЛАТЕЖЕЙ И НАЛОГОВ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Налоги и платежи за пользование природными ресурсами осуществляются в соответствии с Налоговым кодексом РФ, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» и ряде законодательных и нормативных актов РФ. В настоящее время существуют следующие виды налогов и платежей за пользование природными ресурсами:

- платежи за пользование лесным фондом;
- платежи за пользование водными объектами;
- платежи за право пользования объектами животного мира;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- земельный налог;
- плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов.

Все вышеперечисленные виды налогов и платежей относятся к федеральным налогам за исключением земельного налога — это местный налог.

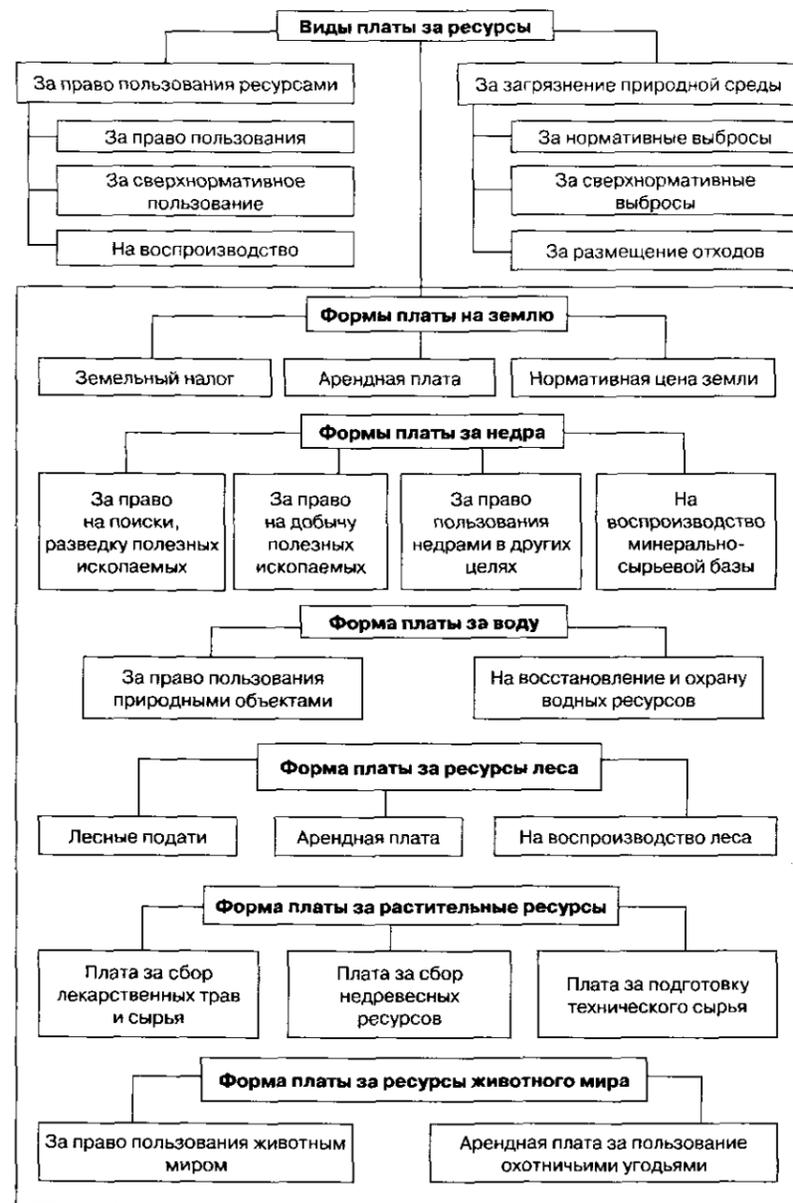


Рис. 15.4. Разновидности форм платы за природные ресурсы

Платежи за пользование лесным фондом

Плательщиками за пользование лесным фондом признаются организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, осуществляющие пользование лесным фондом РФ. В соответствии с Лесным кодексом РФ платными являются виды лесопользования, которые требуют оформления соответствующих правоустанавливающих документов. Плата не взимается за общее природопользование в лесах: пребывание с целью отдыха, сбор дикорастущих плодов, ягод, передача участков в безвозмездное пользование и др., не требующих специального разрешения.

Виды платежей за пользование лесным фондом определены Лесным кодексом РФ — это лесные подати и арендная плата. Лесные подати взимаются при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата — при аренде участков лесного фонда на более длительные сроки.

Лесные подати и арендная плата взимаются за:

- заготовку древесины, отпускаемой на корню;
- заготовку живицы;
- заготовку второстепенных лесных материалов, сенокошение, пастбу скота, заготовку в предпринимательских целях древесных соков, дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственных растений, технического сырья, размещение ульев и пасек и других видов побочного лесного пользования по перечню, утверждаемому федеральным органом управления лесным хозяйством;
- нужды охотничьего хозяйства;
- культурно-оздоровительные, туристические или спортивные цели.

Не признается объектом платы пользование лесным фондом, проведение государственными органами управления лесным хозяйством лесохозяйственных мероприятий, лесообследования научно-исследовательских и проектных работ для нужд лесного хозяйства, а также осуществление вырубок под контрольно-следовые полосы, линии связи, иные инженерно-технические сооружения или объекты на приграничной территории.

Плата за пользование водными объектами

Плательщиками платы за пользование водными объектами являются организации и предприниматели, непосредственно осуществляющие пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств и устройств, подлежащих ли-

цензированию в порядке, установленном действующим законодательством.

Объектом платы признается пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств в целях: забора воды из водных объектов, удовлетворение потребностей гидроэнергетики в воде, использование акватории водных объектов, осуществление сброса сточных вод в водные объекты.

Платежная база в зависимости от вида пользования водными объектами определяется как:

- объем воды, забранной из водного объекта;
- объем продукции (работ, услуг), произведенной (выполненных, оказанных) при пользовании водным объектом без забора воды;
- площадь акватории используемых водных объектов;
- объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты.

При пользовании водными объектами без соответствующей лицензии ставки платы увеличиваются в 5 раз по сравнению со ставками платы, обычно устанавливаемыми в отношении такого пользователя на основании лицензии.

Налог на добычу полезных ископаемых

Налог на добычу полезных ископаемых взимается в соответствии с гл. 26 Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством РФ. Налогоплательщики подлежат постановке на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством РФ.

Объектом налога на добычу полезных ископаемых признаются:

- полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством РФ;
- полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством РФ о недрах.

Полезным ископаемым признается продукция добывающих отраслей промышленности, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (по-

роде, жидкости и иной смеси), соответствующая государственному стандарту РФ. Кроме того, к добытому полезному ископаемому относится полезное ископаемое, полученное из минерального сырья с применением перерабатывающих технологий.

Оценка стоимости добытых полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из следующих способов:

- исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учета государственных субвенций;
- исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого;
- исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

Плата за право пользования объектами животного мира

Плательщиками за право пользования объектами животного мира признаются организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, осуществляющие на территории РФ пользование объектами животного мира на основании разрешений (лицензий) в соответствии с законодательством РФ. Пользование животным миром осуществляется посредством изъятия объектов животного мира из среды их обитания либо без такового.

Объектом платежей является право пользования объектами животного мира. Плата определяется отдельно в отношении каждого вида (группы видов) объектов животного мира.

Конкретный размер платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, изъятие которых осуществляется по именованным разовым лицензиям, устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с указанными предельными размерами и с учетом затрат на мероприятия по комплексному использованию, охране и воспроизводству объектов животного мира.

Именные разовые лицензии гражданам на использование объектов животного мира выдаются соответствующим специально уполномоченным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания по их заявке в соответствии с установленным порядком, а также пользователями животным миром в пределах установленных лимитов.

Земельный налог

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования.

Установлена плата за земли сельскохозяйственного назначения и за земли несельскохозяйственного назначения.

Плата за земли сельскохозяйственного назначения включает:

- земельный налог за сельскохозяйственные угодья, который устанавливается с учетом состава угодий, их качества, площади и местоположения. Средний размер налога с 1 га устанавливается органами законодательной власти субъектов РФ;
- земельный налог за участки в границах сельских населенных пунктов, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства и других целей. Органам местного самоуправления предоставляется право повышать ставки земельного налога данной категории землепользователей.

Плата за земли несельскохозяйственного назначения включает:

- налог за городские (поселковые земли), который устанавливается на основе средних ставок. Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории органами местного самоуправления городов;
- налог за расположенные вне населенных пунктов земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения в размере 20% от средних ставок, установленных на земли городов и поселков;
- налог за земли водного фонда по средним ставкам земель сельскохозяйственного назначения;
- налог за земли лесного фонда устанавливается на период лесопользования с единицы площади освоенных лесов эксплуатационного назначения в размере 5% от платы за древесину, отпускаемую на корню.

Плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ и размещение отходов

Платежи за загрязнение окружающей среды рассчитываются в соответствии с установленными базовыми нормативами. Существует *плата за негативное воздействие на окружающую среду*. Виды негативного воздействия сгруппированы следующим образом:

1. Выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ;
2. Сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
3. Загрязнение недр, почв;
4. Размещение отходов производства и потребления;
5. Загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
6. Иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Методы установления платы за природные ресурсы

Необходимость платности использования природных ресурсов была осознана в обществе не сразу, чему способствовали как естественные (богатство страны природными ресурсами), так и политико-экономические (необходимость развития тяжелой промышленности как основы социализма) факторы. Однако по мере преимущественно экстенсивного развития производства стала проявляться относительная ограниченность природных ресурсов, сопровождаемая резким ухудшением состояния окружающей среды. Это привело к пониманию того, что для рационального использования природных ресурсов директивного управления недостаточно, а лишь прекращение бесплатного пользования природными богатствами и загрязнения окружающей среды может способствовать улучшению ситуации. Отдельные элементы платности использования природных ресурсов, существовавшие в советской экономике, носили декоративный характер, и только Федеральный закон «Об охране окружающей природной среды» закрепил как основополагающий принцип природопользования в РФ.

В экономической науке исследовались различные подходы к экономической оценке природных ресурсов и установлению размеров платы за их использование. Их можно разбить на следующие группы.

Затратный подход. В соответствии с ним оценка природных ресурсов определяется по величине затрат на их добычу, освоение или использование. На этом принципе основано установление платы за забор воды промышленными предприятиями, действующее в настоящее время. Основным недостатком рассматриваемого подхода является то, что ресурс лучшего качества, расположенный в более удобном для освоения месте, получит меньшую стоимость, в то время как его потребительная стоимость будет выше, чем более «плохого» ресурса. Таким образом, данный подход неприменим для стимулирования рационального природопользования.

Результативный подход. Согласно этому широко распространенному подходу экономическую оценку (стоимость) имеют лишь те природные ресурсы, которые приносят доход. Другими словами, стоимость ресурса определяется денежным выражением первичной продукции, получаемой от эксплуатации природного ресурса, либо разницей между полученным доходом и текущими затратами.

Такой подход также имеет много недостатков с точки зрения рационального природопользования.

Во-первых, не для любого природного ресурса можно определить стоимость первичной продукции. К примеру, сырая нефть, добытая из скважины, имеет вполне определенную товарную стоимость, в то время как выделение доли дохода от воды в первичном продукте представляет сложную проблему, если это не товарная (например, минеральная) вода, используемая для непосредственного потребления (как питье).

Во-вторых, доход от использования ресурса может быть как прямым, так и косвенным, который очень сложно оценить адекватно. Это относится, в частности, к использованию природных объектов в рекреационных целях, к климатическим ресурсам территории и т.п.

В-третьих, при таком подходе не учитывается фактор времени. Неиспользуемый ресурс, не имеющий в соответствии с данным подходом стоимости, может быть использован и даже стать дефицитным в процессе освоения территории, развития новых технологий и производства в целом. Поэтому оценки потенциального эффекта на перспективу необходимы при планировании природопользования.

Затратно-ресурсный подход. В этом подходе при определении стоимости природного ресурса соединяются затраты на его освоение и доход от его использования. Данная концепция имеет то достоинство, что оценка природного ресурса, полученная таким способом, будет выше, чем в предыдущих случаях, что дает возможность для стимулирования рационального использования природных ресурсов. Однако ему присущи и все недостатки первых двух подходов.

Рентный подход. Большинство ученых использование теории ренты при оценке природных ресурсов признается наиболее верным. Однако трактовки этой теории очень разнообразны (что не в последнюю очередь связано и с идеологическими мотивами эпохи построения социализма), а предлагаемые способы ее исчисления достаточно сложны и для многих природных ресурсов не разрабо-

таны. Эти сложность и неопределенность затрудняют внедрение в практику рентных оценок и платежей. Позитивные моменты данного подхода заключены в следующем:

а) при рентных оценках лучший ресурс (использование которого дает относительно большой доход при одинаковых затратах) получает большую стоимость;

б) затраты на освоение ресурса ориентированы на некий средний уровень и, следовательно, их оценка более объективна;

в) обоснована необходимость разделения собственника ресурса и его пользователя для возникновения категории рентных платежей;

г) рентные оценки учитывают факт ограниченности природного ресурса.

Отмеченные качества необходимы для понимания принципов определения платы, которые будут сформулированы ниже.

Воспроизводственный подход. Данный подход является сравнительно новым, поскольку он связан с экологическим кризисом. Суть его состоит в том, что совокупность средообразующих (возобновляемых и не возобновляемых) природных ресурсов на определенной территории и состоянии окружающей среды, приближенное к естественному (заданному) уровню, рассматриваются как некий стандарт, отправной уровень, в таком случае использование какого-либо природного ресурса должно подразумевать его восстановление в прежнем качестве (для возобновляемых ресурсов) и количестве либо (для не возобновляемых) компенсаций с учетом неухудшения стандарта качества природной среды в данном месте. Стоимость природного ресурса будет в данном случае определяться как совокупность затрат, необходимых для воспроизводства (или компенсации потерь) ресурса на определенной территории. Подобный подход предполагает потенциальную дефицитность природных ресурсов и во многих случаях может привести к завышенным оценкам. Однако, принимая во внимание тот факт, что в основных сырьевых регионах резервы экстенсивной эксплуатации природных ресурсов исчерпаны, а состояние окружающей среды близко к катастрофическому, именно подобный подход представляется нам наиболее верным.

Монопольно-ведомственный подход. В принципе подход, о котором пойдет речь, является разновидностью затратного, но он характерен для практического применения в России в современной политической и экономической ситуации. Суть подхода состоит в том, чтобы размер платежей за пользование природными ре-

сурсами соответствовал потребностям финансового обеспечения деятельности специализированных федеральных служб, осуществляющих в настоящее время монопольное распоряжение (управление) природными ресурсами.

Такой подход выглядит весьма субъективным и искусственным, хотя в переходный период стремление к его использованию нетрудно объяснить. Но, к сожалению, применение данного подхода не соответствует стратегическим целям улучшения состояния окружающей среды и снижению ресурсоемкости общественного продукта. Этот подход нашел отражение в подразделении платы за использование природных ресурсов на два вида: плату за право пользования и плату на воспроизводство и охрану природных ресурсов. Второй вид и представляет собой компенсацию затрат специальных ведомств, осуществляющих воспроизводство и охрану отдельных природных ресурсов. Данные платежи должны включать в себя часть дифференцированной ренты, поскольку затраты на восстановление ресурсов в лучших условиях будут меньше, чем в худших. Следовательно, размеры платежей должны быть дифференцированными в зависимости от условий пользования. Во-вторых, при определении затрат специализированных служб необходимо учитывать экономическую эффективность этих затрат с тем, чтобы свести субъективные факторы при определении размеров платежей к минимуму. Ни одно из этих обстоятельств не учитывается при введении платности использования природных ресурсов в соответствии с теми нормативными документами, которые разработаны ресурсными ведомствами.

Система платежей за пользование природными ресурсами включает в себя не только способы ее установления, изъятия и использования. Из трех аспектов права собственности (владение, распоряжение, пользование) наибольшие проблемы вызывает право распоряжения природными ресурсами, поскольку в сложившихся условиях от того, кто управляет (распоряжается) природными ресурсами, в большей степени зависят как размеры полученных от их использования доходов, так и их распределение.

Большинство природных ресурсов остается на сегодняшний день в государственной собственности. Однако в условиях процесса децентрализации экономики и политики проблемы возникают при разграничении единой государственной собственности по уровням управления — федеральному, региональному (субъекты Федерации) и местному (административные районы). Попытка учета этих факторов сделана при введении платы за право поль-

зования природными ресурсами. В Федеральном законе «О недрах» предусмотрено распределение платы за право пользования ресурсами недр по бюджетам федерального, областного и местного уровней. Однако само такое распределение устанавливается только на федеральном уровне законодательными актами РФ.

Поскольку в соответствии с законодательством природопользование относится к совместной компетенции Федерации и ее субъектов, каждая из сторон претендует на свое понимание путей и подходов в управлении. Это особенно остро выразилось в 1992 г. при установлении ставок платы за охотничьи ресурсы, когда определенные решением Правительства России цены на охотничьи лицензии оказались заниженными и многие местные органы власти и управления своими решениями установили на подведомственных им территориях более высокую стоимость лицензии.

Плата за пользование природными ресурсами должна зависеть от условий, определяющих спрос и предложение на этот ресурс на конкретной территории, и изыматься в виде прямого налога или платы за лицензию, дающую такое право, либо в виде арендной платы. При этом данный вид (или данная составляющая) платежа не несет в себе ресурсосберегающей или иной функции.

Плата же за воспроизводство (компенсацию) природного ресурса должна зависеть от его средообразующей роли и определяться затратами на поддержание заданного уровня качества окружающей среды с учетом установленных для данного региона приоритетов развития и фактора времени. Учитывая сказанное выше, вторая составляющая должна оказывать на первую управляющее воздействие. Поэтому ставки платежей за пользование природными ресурсами не могут быть постоянной величиной в условиях рыночной экономики.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать основные принципы определения платы за пользование природными ресурсами, которыми следует руководствоваться при работе над законодательными и нормативными документами в этой области. Эти принципы следующие:

- 1) плата за лучший ресурс (по качеству, местоположению, потребительским свойствам) должна быть выше, чем за худший;
- 2) величина платы должна быть достаточно высокой, чтобы стимулировать снижение ресурсоемкости производства;
- 3) размер платы должен учитывать конъюнктуру рынка (спрос и предложение) с учетом региональных особенностей и межрегиональных связей;

4) неиспользуемые природные ресурсы должны иметь потенциальную оценку, которую следует учитывать в расчетах и корректировать с течением времени;

5) система платежей за пользование природными ресурсами должна вписываться в общую налоговую систему, но быть достаточно гибкой на региональном уровне с тем, чтобы стимулировать ресурсозаменимость и способствовать реализации установленных для данного региона приоритетов, обеспечивающих его устойчивое развитие в системе межрегиональной интеграции;

6) способы изъятия и использования средств от платежей за природные ресурсы должны быть адекватны величине и структуре существенно необходимых затрат на их воспроизводство и охрану и, с другой стороны, препятствовать перенесению экономической ответственности за нерациональное использование природных ресурсов и ущерб окружающей среде на потребителя конечной продукции.

Система платежей за пользование природными ресурсами создается для решения эколого-экономических задач, что определяет путь ее совершенствования. Для России остро необходимо снизить ресурсоемкость производства, которая в настоящее время, несмотря на общий спад производства, продолжает расти. Это значит, что плата за пользование природными ресурсами должна увеличиваться. Причем эта тенденция должна сопровождаться снижением других видов налогов, особенно на конечной стадии производственно-технологической цепочки, чтобы рост ресурсных платежей способствовал не столько увеличению инфляции, сколько структурным изменениям в производстве.

Вторым важным направлением является исключение системы платежей за пользование природными ресурсами из общей налоговой системы на региональном уровне. Речь идет прежде всего о каналах поступления и использования получаемых средств. Если в современных условиях дефицитности бюджетов (особенно «верхних» уровней) и господства ведомств-монополистов видна тенденция к обособлению средств (внебюджетные фонды и т.п.) и к своего рода самофинансированию отраслей и видов природопользования, то в дальнейшем, с усилением регионального планирования и при разработке местных программ устойчивого развития (такие примеры уже есть), использование связей между разными видами налогов, а также стимулов и льгот будет расти.

Третьим направлением совершенствования является расширение и дифференциация базы платежей за счет введения за поль-

зование рыбными, рекреационными ресурсами. При этом следует учесть возможность применения компенсационных механизмов, чтобы введение новых видов платежей не сказалось на росте неконтролируемого потребления природных ресурсов и не вело к социальным конфликтам.

Наконец, весьма важным представляется экологическая направленность развития системы платежей за пользование природными ресурсами, увязанная с уровнем загрязнения окружающей среды (особенно по регионам), а также с оценкой ущербов от нерационального использования природно-ресурсного потенциала территорий. В развитии этого направления большую роль должны сыграть территориальные органы управления (табл. 15.1).

Таблица 15.1

СОСТАВ ЗАТРАТ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Текущие затраты на содержание и эксплуатацию природоохранных сооружений и проведение мероприятий	Включаются в себестоимость продукции	Возмещаются из собственных и заемных средств предприятий
2. Затраты на капитальный ремонт основных фондов по охране окружающей среды (водоочистительные, газопылеулавливающее оборудование)		
3. Затраты на содержание природных охраняемых территорий (заповедников, национальных парков и т.д.)		
4. Затраты на ведение лесного хозяйства		
5. Капитальные вложения на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов	Финансируются из центральных источников	— госбюджет — государственные внебюджетные экологические фонды — средства предприятий-природопользователей
6. Прочие затраты (содержание органов охраны, текущие затраты на НИР, образование и пропаганду)	Финансируются из центральных источников	— внутренние кредиты — западные инвестиции — кредиты, взятые за рубежом, — гранты

Контрольные вопросы

1. Дайте определения природопользования.
2. Опишите природные ресурсы и их классификацию.
3. Раскройте природно-ресурсный потенциал региона.
4. Каковы цели и задачи оценки природных ресурсов?
5. Показатели экономической оценки природных ресурсов.
6. Охарактеризуйте природно-ресурсовые кадастры.
7. Опишите схему ведения государственных кадастров.
8. Какова экономическая оценка земельных, лесных и водных ресурсов?
9. Назовите и раскройте формы платности за природные ресурсы.
10. Какова плата за негативное воздействие на окружающую среду при пользовании ресурсами?

Глава 16

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ

16.1. СВОБОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ

Особая экономическая зона в современном понимании — это часть территории страны, на которой действуют особые правила осуществления предпринимательской деятельности¹.

До 2005 г. в нашей стране и во всем мире существовало понятие *свободной экономической зоны* — это также часть территории страны, на которой действуют особые льготные условия для иностранных и национальных предпринимателей.

Основной целью создания таких зон было привлечение инвестиций в развитие экономики конкретного региона. Но для этого необходима его инвестиционная привлекательность. Создавалась она разными возможными путями. Вследствие этого появились разнообразные свободные экономические зоны (СЭЗ).

Основные правила, которыми руководствовались инициаторы создания СЭЗ, содержались в разработанном Министерством экономики и прогнозирования, Министерством финансов и Министерством внешнеэкономических связей СССР документе «Общие принципы создания зон совместного предпринимательства»². Согласно данному документу предложения о создании зоны совместного предпринимательства должны включать:

1) цели ее создания, функциональное назначение и отраслевую направленность, исходя из существующих местных условий;

2) технико-экономическое обоснование (ТЭО) целесообразности создания СЭЗ, исходя из следующих критериев:

- связь с международными рынками (транспортные и телекоммуникационные возможности);
- степень развития инфраструктуры, в том числе деловой инфраструктуры (банковское и страховое обслуживание, экспедиторские, информационные и другие службы, биржи и т.п.);

¹ Об особых экономических зонах в Российской Федерации. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ // Российская газета. 2005. 27 июля.

² Общие принципы создания зон совместного предпринимательства. Приложение к «Экономике и жизни». 1991. № 34. Август.

- определенный уровень развития промышленности в регионе, позволяющий устанавливать субподрядные отношения, использовать квалифицированный персонал;
 - обеспеченность рабочей силой и наличие развитой социально-производственной структуры, жилого фонда;
 - обеспеченность кадрами специалистов в области практического осуществления внешнеторговых связей, инвестиционно-го и других форм сотрудничества с зарубежными странами:
- 3) объемы и источники финансирования (исходя из возможностей привлечения иностранных инвестиций и государственной помощи с учетом этапности образования зоны);
 - 4) определение конкретных границ СЭЗ;
 - 5) организационная структура управления СЭЗ и соподчиненность ее органов управления с областными, краевыми, республиканскими и союзными органами управления;
 - 6) определение порядка хозяйственных взаимоотношений предприятий;
 - 7) предложения по принципам ценообразования, валютно-финансового механизма, таможенного регулирования, упрощенного порядка въезда и выезда и т.д.;
 - 8) возможность и условия привлечения средств союзного правительства;
 - 9) определение иностранных партнеров.

Таким образом, свободные экономические зоны создавались в целях активизации совместной с иностранными инвесторами предпринимательской деятельности в отдельных регионах страны, ускорения темпов социально-экономического развития регионов, освоения их природных ресурсов, роста экспортного потенциала, расширения поставок на внутренний рынок страны конкурентоспособных товаров и услуг и т.д.

В зависимости от конкретной целевой и отраслевой направленности СЭЗ подразделились на следующие виды:

- комплексные социально-экономические зоны производственного назначения;
- внешнеторговые (свободные таможенные зоны и порты, включая зоны экспортного производства, транзитные зоны);
- функциональные или отраслевые (технологические парки, технополисы, туристические, страховые, банковские зоны и др.).

Государственная концепция свободных экономических зон была принята предпринимателями, о чем свидетельствует учреж-

дение 14 СЭЗ в 1990–1991 гг. Среди них были комплексные в Санкт-Петербурге, Калининградской области, в Находке, внешне-торговые, например, около аэропорта Шереметьево (г. Москва), отраслевая зона в г. Зеленограде (г. Москва), в Ингушетии и т.д.

Принятые решения способствовали притоку иностранных инвестиций, росло число совместных предприятий в СЭЗ. Но уже в 1992 г. около 150 регионов добивались образования на своих территориях СЭЗ. А к этому совсем не были готовы ни инвесторы (отсутствие нормативно-правовой базы), ни государство (не было возможностей инвестирования и льготирования массового количества).

К концу 1994 г. в РФ практически были отменены все федеральные льготы СЭЗ, тогда же они стали превращаться в точечные, локальные, требующие меньших инвестиций (стартовых средств). Например, в 1995 г. по такому пути пошла СЭЗ «Находка»¹. Уже без федеральной поддержки был разработан проект СЭЗ «Шерризон» в Московской области, были созданы свободная таможенная зона «Гавань» в Санкт-Петербурге, Ульяновская СЭЗ в районе городского аэропорта.

Однако создавались и крупные СЭЗ, например были введены режим беспешалиной торговли в пределах Калининградской области, зона экономического благоприятствования в Ингушетии (модель офшора)². В результате к 2000 г. официально существовали все созданные в 90-х гг. СЭЗ, но с совершенно различным статусом, оставшимся после всех реорганизаций экономики РФ.

К недостаткам функционирования действующих СЭЗ можно отнести:

- неспособность выполнения поставленных задач зонами, так и не ставшими лидерами экономики;
- формальное заимствование и перенос в российские условия мировой практики без учета перспективы развития, без увязки с национальной промышленной политикой;
- усложненная система управления зонами, связанная с многочисленными процедурами согласования решений на разных уровнях;
- практическое отсутствие государственной поддержки на всех уровнях: федеральном и региональном.

¹ О некоторых мерах по развитию свободной экономической зоны «Находка». Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1033.

² О зоне экономического благоприятствования на территории Ингушской Республики. Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 740.

В то же время создание новых СЭЗ по инициативе «снизу» от регионов практически стало невозможным. Отсюда следует, что сложившаяся в РФ ситуация потребовала нового подхода к проблеме регулирования процесса создания и функционирования СЭЗ.

16.2. ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ

В 2005 г. вышел Федеральный закон «Об особых экономических зонах Российской Федерации»¹, в котором в целях их создания было определено развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологических отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры, т.е. строгое соответствие инновационному пути развития, определенному федеральной политикой.

В Законе четко прописаны типы особых экономических зон (ОЭЗ), которые могут создаваться на территории Российской Федерации. К ним относятся:

- **промышленно-производственные** особые экономические зоны на участках территории, площадь которых может составлять не более 20 кв. км;
- **техничко-внедренческие** особые экономические зоны не более чем на двух участках и на территории не более 3 кв. км;
- **туристско-рекреационные** особые экономические зоны на одном или нескольких участках территории, определяемых Правительством РФ.

При этом подчеркивается, что особая экономическая зона, за исключением туристско-рекреационной, не может располагаться на территориях нескольких муниципальных образований², что естественно способствует упрощению разрешения многих управленческих процедур.

ОЭЗ могут создаваться только на земельных участках, находящихся в государственной собственности, что позволяет вписываться в государственную программу градостроительства с его зонированием территорий.

ОЭЗ создаются на конкурсной основе, когда высшие исполнительные органы государственной власти субъекта РФ совместно

с исполнительно-распорядительными органами муниципального образования подают в Правительство РФ заявку с обоснованием целесообразности и эффективности ее создания для решения задач федерального, регионального и местного значения.

К заявке на конкурс для заключения соглашения с органами управления ОЭЗ о ведении деятельности в ОЭЗ должны прилагаться:

- копия свидетельства о государственной регистрации заявителя;
- копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе;
- копия учредительных документов;
- бизнес-план;
- положительное заключение на бизнес-план банка или иной кредитной организации.

Федеральное агентство по управлению ОЭЗ обеспечивает проведение экспертизы проектной документации и выносит решение о заключении соглашения. В соглашении устанавливаются:

- 1) объем и сроки финансирования создания инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры ОЭЗ за счет средств бюджетов;
- 2) план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ и прилегающей к ней территории;
- 3) комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития ОЭЗ и порядок их финансирования;
- 4) размеры принадлежащих РФ, субъекту РФ и муниципальному образованию долей в праве общей собственности на объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры ОЭЗ;
- 5) порядок эксплуатации и содержания, в том числе осуществления капитального ремонта объектов инфраструктуры;
- 6) порядок владения, пользования и распоряжения объектами инфраструктуры после прекращения существования ОЭЗ;
- 7) обязательства органов государственной власти субъекта РФ по представлению налоговых льгот резидентам ОЭЗ;
- 8) порядок формирования наблюдательного совета ОЭЗ;
- 9) обязательства исполнительного органа и исполнительно-распорядительного органа соответственно субъекта РФ и муниципального образования по делегированию и передаче Федеральному агентству по управлению ОЭЗ полномочий и права на управление и распоряжение земельными участками в пределах территории ОЭЗ;
- 10) иные условия.

¹ Об особых экономических зонах в Российской Федерации. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ // Российская газета. 2005. 27 июля.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 2006. 8 июня.

Особая экономическая зона создается на 20 лет, и срок ее существования продлению не подлежит. Но ее деятельность может быть прекращена досрочно, если это вызвано необходимостью, связанной с обеспечением обороноспособности страны и безопасности государства, если в течение 3 лет с даты создания не заключено ни одного соглашения, либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты, если в течение 3 лет на территории ОЭЗ не ведется заявленная деятельность.

Управление ОЭЗ возлагается на федеральный орган исполнительной власти «Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами» с его территориальными органами, находящимися в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации¹.

Основное структурное содержание законодательно установленных положений по ОЭЗ показано на рис. 16.2.

В результате первые экономические зоны появились в конце 2007 г. Созданы 6 технико-внедренческих и промышленно-производственных зон: Томск, Санкт-Петербург, Дубна, Зеленоград, Липецк и Елабуга. По предварительным оценкам издержки резидентов в ОЭЗ будут на 30% ниже, чем у компаний, работающих вне зон. 10% этого преимущества дадут вложения государства в инфраструктуру, 5% — налоговые льготы, 15% — снижение административных барьеров².

Подписан новый закон об ОЭЗ Калининграда. Резидентом этой зоны может стать предприниматель с ценой проекта свыше 150 млн руб. При этом 70% производства и 90% собственных или арендованных средств должны находиться в области, а в числе персонала — 50% местных жителей. Здесь сохранен на 10 лет режим прежней зоны. Рост экспорта товаров и услуг должен быть не менее 20%, рост ВРП — в 2,5 раза, рост пополнений в бюджет всех уровней — в 4 раза³.

Известно, что созданное одно рабочее место в ОЭЗ порождает 3–4 места в других отраслях — в строительстве, инфраструктуре и т.д. Поэтому особыми экономическими зонами интересовались давно. В мире, по данным комитета ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), к началу 2006 г. в 120 странах их насчиты-

¹ О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами. Постановление Правительства РФ от 19 августа 2005 г. № 530 // Российская газета. 2005. 24 августа.

² Кукол Е. Бизнес приглашает на курорт // Российская газета. 2006. 21 июля.

³ Морозов А. Калининград обрел зону // Российская газета. 2006. 19 января.

валось порядка 3 тыс., обеспечивающих рабочими местами около 50 млн человек, а объем произведенной экспортной продукции оценивается в 600 млрд долл.¹

В настоящее время сложились следующие виды ОЭЗ:

1. Торгово-складские зоны (The store and trade zones).

В зонах данного типа иностранные товары могут храниться и продаваться без оплаты обычных таможенных пошлин. Это — беспошлинная торгово-складская зона, для нее характерны три особенности:

- она создается для обслуживания мирового рынка;
- на нее не распространяются многие налоговые нормы и таможенные ограничения, действующие на остальной территории страны («таможенная экстерриториальность»);
- на нее распространяется государственное регулирование внешнеэкономических связей;

2. Свободные таможенные зоны (The free customs zones).

Это разновидность беспошлинных торговых и складских зон, которые относятся к простейшим. Они создаются для активизации внешнеэкономической деятельности, в частности, для доработки экспортируемых промышленных изделий, разгрузки, погрузки и перевалки импортных товаров, складирования товаров, не прошедших таможенный досмотр. Оставаясь частью национальной территории, с точки зрения финансового режима, они рассматриваются как находящиеся за пределами государственных границ. Они обеспечивают как торговый оборот страны размещения, так и международные транзитные операции. Товары могут находиться в свободных таможенных зонах без ограничения сроков.

3. Зоны свободной торговли (The zones of the free trade).

Зоны свободной торговли — это «коммерческие центры», деятельность которых должна ускорять товарооборот и стимулировать внешнюю торговлю. Они представляют собой ограниченные территории, которые рассматриваются вне таможенного национального пространства государства. Под свободой таких зон понимается освобождение товаров от уплаты таможенных пошлин, налога на импорт, других видов финансового контроля. Товарная продукция, ввозимая в зону свободной торговли, не декларируется, но таможенная администрация имеет право организовывать контроль внутри зоны с целью не допустить провоза контрабанды и запрещенных товаров. К числу таких зон можно отнести магазины «дьюти фри» в крупных аэропортах, свободные гавани и т.д.

¹ Грэф Г. Незаофшоренный подход // Российская газета. 2006. 5 сентября.

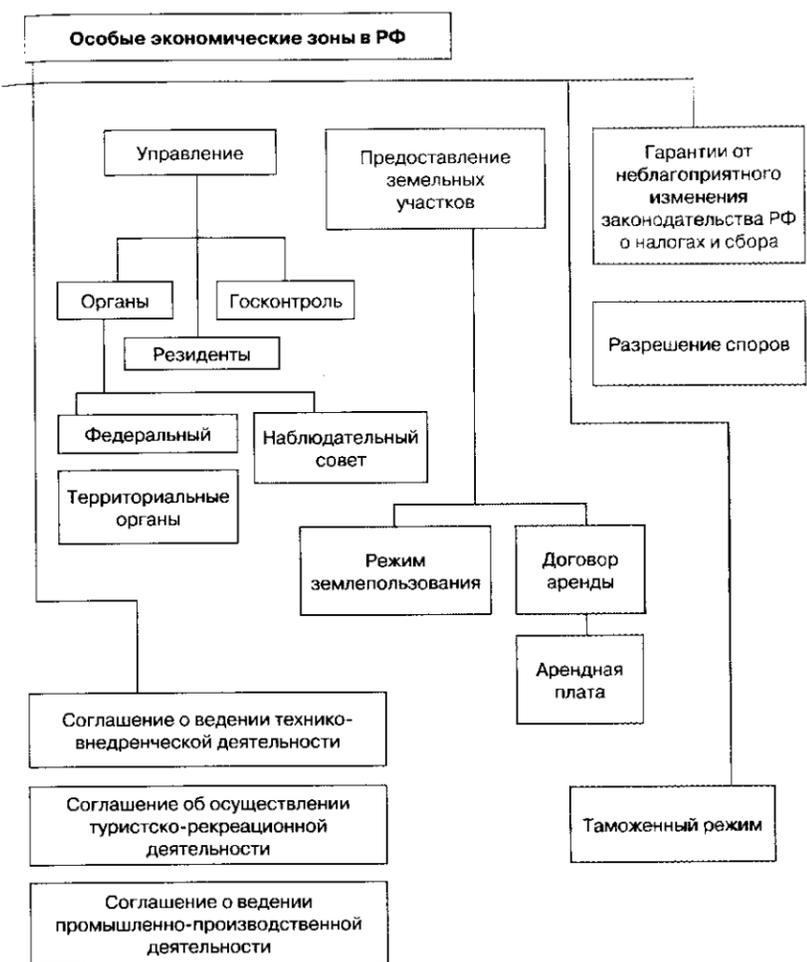
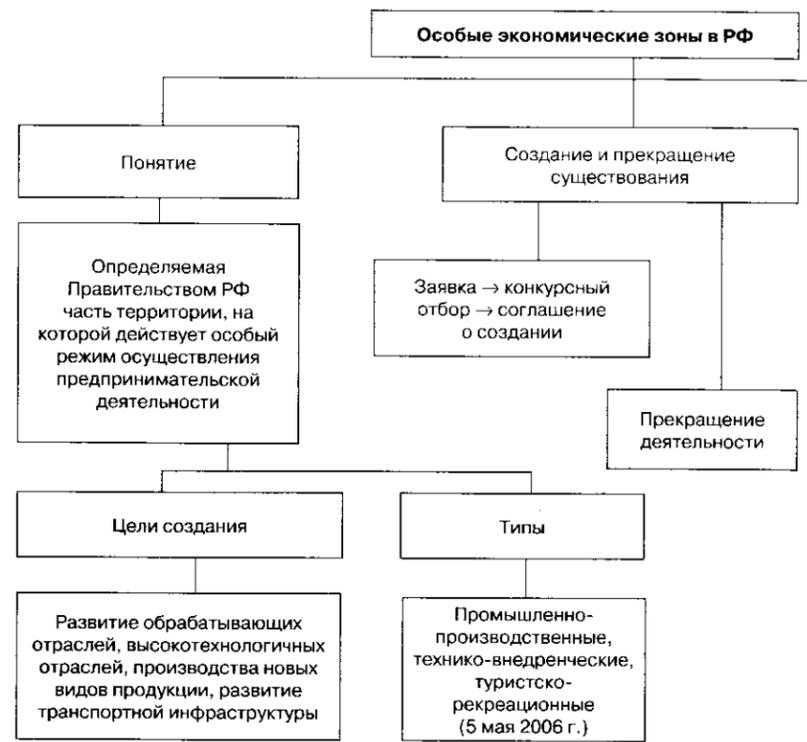


Рис 16.2. Основное структурное содержание законодательных положений об «Особых экономических зонах в РФ» на основании федеральных законов (ФЗ от 22 июля 2005 г. № 117 и изменений от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ)

4. Экспортно-производственные зоны (*The export-production zones*).

Этот тип зон называют еще «зонами экспортной переработки» и «специальными зонами поощрения экспорта». Они представляют собой анклав в рамках национальной таможенной территории, обычно расположенной неподалеку от международных портов. Предприниматели в экспортно-производственных зонах вознаграждаются за использование местного сырья и за поставку товаров на внутренний рынок принимающей страны. Применяемый метод ускоренной амортизации позволяет инвесторам списывать оборудование в кратчайшие сроки. В целях поддержания конкурентных преимуществ дешевизны рабочей силы в этих зонах обычно вводится особый режим регулирования трудовых отношений (запрет деятельности профсоюзов, освобождение предпринимателей от уплаты взносов в фонды социального страхования и др.).

5. Комплексные зоны (*The complex zones*).

Эти зоны обладают практически всеми чертами уже отмечаемых типов зон. Следуя логике эволюционного развития свободных зон, можно сказать что комплексные зоны представляют собой самые современные формы. В них сочетаются торговые, таможенные, производственные и научно-исследовательские функции, образующие в зоне комплексность и многопрофильность деятельности инвесторов. Комплексные зоны предполагают совместное предпринимательство. Например, в СЭЗ Шеньчжень (КНР) входят предприятия свободной торговли и технопарк.

6. Свободные научно-технические зоны (*The free scientific-technical zones*).

Свободные научно-технические зоны называют технополисами или технопарками. Под технологическими парками понимается такой комплекс промышленных сооружений и объектов услуг, который способен обеспечивать субъектам предпринимательства условия, необходимые для производства современной конкурентоспособной продукции и применения новейших технологий, отвечающих требованиям современного мирового рынка. Технопарк — это эффективный механизм генерации предпринимательских структур деятельности, механизм интеграции науки, производства, финансовых структур и органов власти. Технопарки называют важнейшими факторами становления и развития малого бизнеса. По роду деятельности и конечному результату технопарки могут быть:

- научными (продукт деятельности — результаты фундаментальных исследований);

- научно-исследовательскими (продукт — НИОКР, опытные образцы, малые серии изделий);
- научно-техническими и технологическими (исследование и разработка, серийное производство наукоемкой продукции с использованием высших технологий).

Приведенные типы СЭЗ далеко не исчерпывают все многообразие этих экономических формирований (например, офшорных, международных зон). По данным ООН в настоящий момент в мире насчитывается несколько десятков экономических организационных структур с набором самых различных льгот для привлечения национальных и зарубежных инвестиций.

Итак, можно сделать вывод, что особые экономические зоны во всем своем многообразии могут удовлетворить запросы требовательных инвесторов. Они, предоставляя широкие возможности, способны привлечь отечественный и иностранный капитал именно в ту сферу, которая, по мнению правительства страны, наиболее в этом нуждается. В целом предоставленная классификация зон показывает общее открытое деление их на группы, исходя из того, какие возможности зоны способны предоставить настоящим и будущим резидентам.

Контрольные вопросы

1. Раскройте сущность и значение свободных экономических зон.
2. Опишите технико-экономическое обоснование целесообразности создания зон.
3. Какова цель создания свободных экономических зон?
4. Каковы типы особых экономических зон?
5. Раскройте содержание соглашения о создании свободной экономической зоны.
6. Охарактеризуйте возможности инвестирования особых экономических зон.

Глава 17

НАЦИОНАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

17.1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Государственная национально-этническая политика основывается на положениях Конституции Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права. Это выражается в принятии специальных законодательных актов, других нормативно-правовых документов.

Основы государственной национальной политики заложены в концепции¹, в которой отмечается:

1. Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям.
2. Запрещение любых форм ограничения прав по признакам социальной, национальной, языковой и религиозной принадлежности.
3. Сохранение исторически сложившейся целостности РФ.
4. Равноправие всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.
5. Гарантия прав коренных малочисленных народов.
6. Право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения.
7. Содействие развитию национальных культур и языков народов РФ.
8. Своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов.

¹ Концепция государственной национальной политики РФ. Утверждена Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 // Российская газета. 1996. 10 июля.

9. Запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

10. Защита прав и интересов граждан РФ за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права.

Согласно установленным принципам определены основные цели и задачи российской государственной национальной политики.

Основными целями являются обеспечение условий для полноценного социального и национально-культурного развития всех народов России, упрочение общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина и признания его высшей ценности.

Становление и развитие в России гражданского общества является основой и гарантией необратимости всех демократических преобразований. Здесь действует совокупность необходимых принципов взаимодействия общества и государства, выработанных мировой и отечественной теорией и практикой:

- обеспечение прав человека в полном объеме в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека¹ и международно-правовыми нормами²;
- обеспечение добровольной гражданской кооперации посредством свободы ассоциаций;
- обеспечение полноценного общественного диалога, идейного плюрализма и терпимости к различным взглядам;
- правовая защищенность гражданского общества и его структур;
- ответственность государства перед гражданином, осознанное самоограничение власти.

Правовая база гражданского общества представляет собой систему содержательных взаимосвязанных блоков законодательства.

¹ Хартия прав человека: Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апреля.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 октября 1950 г., Совет Европы) // Российская газета. 1995. 5 апреля; Парижская хартия для новой Европы // Советская Россия. 1990. 22 ноября.

Фундаментом гражданского общества являются федеральные законы: «О гражданстве Российской Федерации»¹, «Об актах гражданского состояния»², «Семейный кодекс Российской Федерации»³.

В экономической сфере гражданское законодательство основывается на признании равенства участников в формировании цивилизованного российского рынка, неприкосновенности и защите собственности, свободы договора как основы экономической активности всех слоев гражданского общества, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав их судебной защиты⁴.

Отношения между обществом и государством нашли отражение в отдельных законах, например, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» (Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ), «О выборах Президента Российской Федерации» (Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ), «О референдуме Российской Федерации» (Федеральный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФЗ), «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ), а также в федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации⁵.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами федеральной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется также на основе Конституции РФ и федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти

субъектов Федерации» (от 24 июня 1999 г. № 114-ФЗ), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) и т.д.

В результате динамичного развития страны и ее регионов сложились цели и задачи в области национальной политики, которые можно разграничить по сферам.

К основным целям и задачам в политической и государственно-правовой сфере относятся:

- формирование такой страны, которая отвечала бы современным социально-экономическим и политическим реалиям и историческому опыту России, развитию и углублению федеративных отношений (субъекты Федерации — республики, края, области, автономные образования и города федерального значения);
- создание правовой базы для регулирования федеративных и национальных отношений (конституции республик, уставы других субъектов РФ, уставы национально-культурных автономий)¹;
- объединение усилий всех институтов общества для достижения межнационального согласия, утверждение принципа равноправия граждан различных национальностей и вероисповеданий, укрепление взаимопонимания;
- обеспечение всех условий (правовых организационных, материальных), способствующих учету и удовлетворению национально-культурных интересов народов;
- выработка государственных мер раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними беспорядков;
- разрешение возможных споров и конфликтов путем согласительных процедур на основе правовых актов;
- обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства граждан, усиление ответственности за разжигание межнациональной розни;
- решительная борьба с любыми проявлениями агрессивного национализма.

Целями и задачами в социально-экономической сфере являются:

1. Реализация экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой, на основе

¹ О гражданстве Российской Федерации. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Российская газета. 2002. 5 июня.

² Об актах гражданского состояния. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ // Российская газета. 1997. 20 ноября.

³ Семейный кодекс Российской Федерации.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ. — М.: Омега-Л, 2003.

⁵ О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в РФ. Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 228 // Российская газета. 1995. 22 марта.

¹ О национально-культурной автономии. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Российская газета. 1996. 25 июня.

учета традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности.

2. Выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов РФ (до передовых отечественных, а потом и зарубежных).

3. Рациональное использование многообразия хозяйственных возможностей субъектов РФ, их природных ресурсов, накопленного научно-технического и кадрового потенциала, преимуществ территориального разделения труда и производственной кооперации при общей направленности на комплексное развитие страны и ее отдельных регионов.

4. Осуществление специальных программ занятости в трудоизбыточных регионах, мер по подъему «депрессивных» районов, в первую очередь в Центральной России и на Северном Кавказе.

5. Развитие государственных систем коммуникации и информации в целях совершенствования единого экономического, информационного и культурно-образовательного пространства РФ.

6. Содействие развитию региональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ как фактора гармонизации межнациональных интересов, обеспечения комплексного развития социально-экономических и национально-культурных проблем.

К целям и задачам в духовной сфере относятся:

1. Формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, межнационального согласия, культивирование чувства российского патриотизма (см. «Закон о патриотизме»).

2. Распространение знаний об истории и культуре народов, населяющих РФ.

3. Сохранение исторического наследия и дальнейшее развитие национальной самобытности и традиций взаимодействия славянских, тюркских, кавказских, финно-угорских, монгольских и других народов России в рамках евразийского национально-культурного пространства.

4. Обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков всех народов России, использование русского языка как общегосударственного.

5. Укрепление и совершенствование национальной общеобразовательной школы.

6. Учет взаимосвязи национальных обычаев, традиций и обрядов с религией, поддержка религиозных организаций в миротворческой деятельности.

Целями и задачами в области внешней политики:

1. Содействие процессу реинтеграции на новой основе государств — бывших республик СССР.

2. Реализация международных соглашений о защите национальных меньшинств.

3. Заключение договоров и соглашений с государствами.

4. Выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев и вынужденных переселенцев.

5. Сотрудничество государств — бывших республик СССР — в предотвращении конфликтов и мирном их разрешении.

В числе первоочередных мер по реализации концепции государственной национальной политики Правительством РФ были запланированы на 1997–2000 гг. (рис.17.1):

- подготовка нормативных актов по проблемам совершенствования федеративного устройства и гармонизации национальных отношений. В частности, разработка проектов федеральных законов «Об основах отношений края, области и входящего в их состав автономного округа», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», «О порядке изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ», «О свободе совести и религиозных организациях», «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России», «Об обеспечении государственной целостности РФ и действия Конституции РФ», «О реабилитации репрессированных народов», «О реабилитации жертв политических репрессий», «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;
- разработка и реализация федеральных и региональных программ по социально-экономическому и национально-культурному развитию субъектов РФ и отдельных народов России. Например, программа «Социально-экономическое развитие Республики Бурятия», «Экономическое и социальное развитие Республики Мордовия на 1996–2000 годы», целевая комплексная «Программа социально-экономического развития Красноярского края в 1996–2000 годах», «Программа государственной поддержки местного самоуправления», «Программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев», целевые программы «Русский язык», «Возрождение и развитие культур финно-угорских народов», «Возрождение и развитие

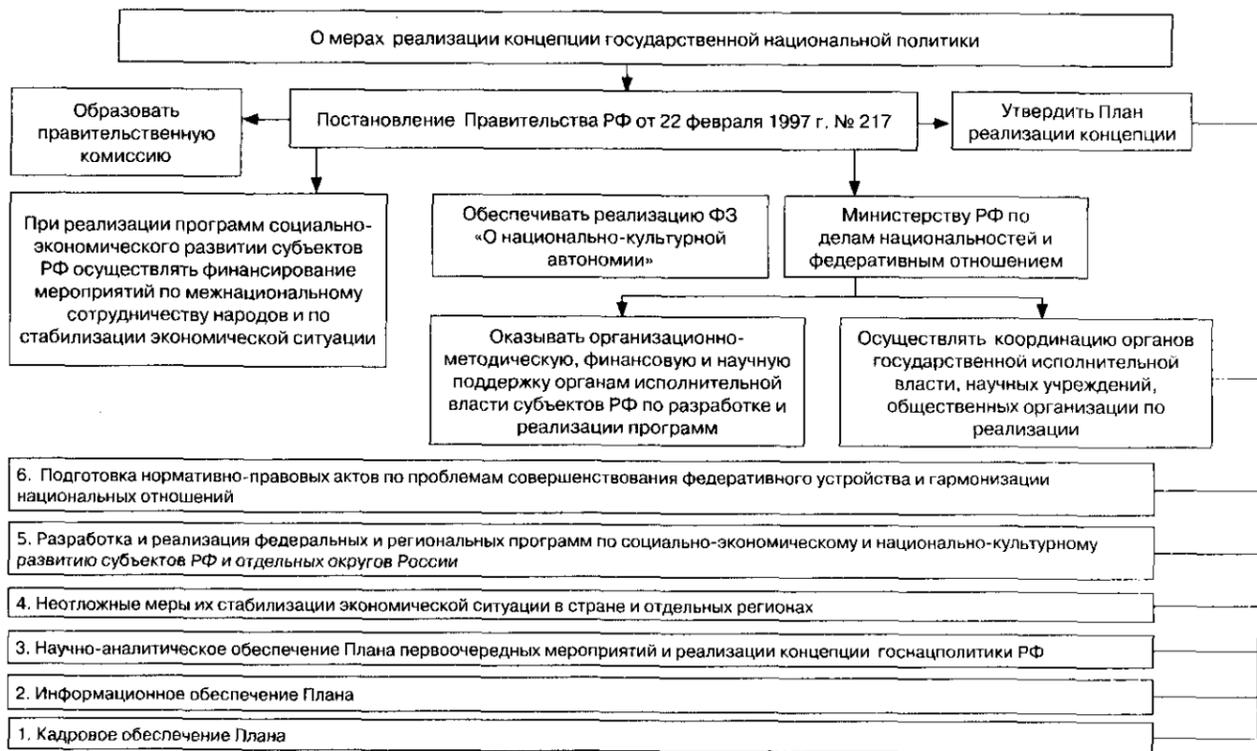


Рис. 17.1. Комплекс мер по реализации концепции государственной национальной политики РФ

туркских народов», национально-культурного развитие национальных меньшинств, предупреждения и преодоления этнополитических конфликтов, государственной поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, программы повышения уровня культуры межнационального общения у учащихся и студентов образовательных учреждений, молодежи, населения на основе духовного богатства народов России, программа улучшения среды обитания коренных малочисленных народов Севера России, Сибири и Дальнего Востока, программа борьбы с алкоголизмом, наркоманией и туберкулезом среди малочисленных народов Севера России, Сибири и Дальнего Востока, региональные и местные программы национального развития и межнационального сотрудничества.

Среди других мероприятий следует выделить создание консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ, реализация плана мероприятий Межгосударственного десятилетия коренных народов мира.

В это же время осуществлялась подготовка проекта Указа Президента РФ о создании Ассамблеи народов РФ, разработка и реализация мер политического и социально-экономического характера, направленных на стабилизацию положения в Чеченской Республике и вокруг нее.

Разработка и реализация мер по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта связаны с организацией и проведением съезда народов Северного Кавказа.

Министерством РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ проводили совещание, научно-политические конференции, семинары по вопросам реализации Концепции и разработке предложений по улучшению военно-патриотического воспитания военнослужащих, формированию в воинских коллективах атмосферы межнационального и межконфессионального согласия, дружбы и сплоченности представителей всех народов России.

В эти годы осуществляется поддержка деятельности национально-культурных центров по проведению фестивалей национальных культур, дней субъектов РФ, дней национальной культуры, обменных гастролей коллективов, организация национальных праздников.

В области научно-аналитического обеспечения был организован мониторинг экономической ситуации в субъектах РФ, осуществляется прогнозирование тенденций развития межнациональных отношений и выработка мер по стабилизации обстановки в России.

Проводятся научные исследования по проблемам формирования гражданственности, патриотизма, совершенствования межнациональных отношений, развития федерализма и подготовка практических рекомендаций по этим проблемам.

В части информационного обеспечения идет создание на базе региональных государственных телекомпаний нового федерального общественного телеканала, способного обеспечить регулярное информационно-культурное общение между регионами и региональными объединениями телекомпаний.

Предусмотрено также кадровое и финансовое обеспечение Программы.

В настоящее время, по данным печати¹, готовятся коррективы в Концепцию государственной национальной политики. Государственная национальная политика является составной частью национальной безопасности страны, сохранения единства государства, обеспечения социального мира и согласия. Предложены следующие принципы государственной национальной политики:

- сплочение граждан РФ как единой гражданской нации, упрочение общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- защита и поддержка русского языка как государственного, признание права каждого на пользование родным языком;
- защита прав и интересов граждан за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих за рубежом.

Основные цели и задачи национальной политики связаны с созданием условий для полноправного социального и национально-культурного развития этнических обществ, упрочения общероссийской многонациональной общности. В связи с этим перед государством стоят задачи:

- признание консолидирующей роли русского народа в формировании единого многонационального российского общества;
- учет национальных особенностей регионов при проведении экономических реформ;
- создание механизма для получения гражданства добровольно переселяющихся в РФ;
- разрешение межнациональных споров и конфликтов на основе законодательства РФ;
- пресечение проявлений экстремизма и национализма;

¹ http://www.lenta.ru/news/2005/10/11/conception/excerpts.htm_Printed.htm

- гарантии защиты прав и свобод человека, защиты прав национальных меньшинств и исконной среды обитания коренных многочисленных народов;
- обеспечение условий для использования русского языка как государственного и языка межнационального общения.

Механизмы и основные направления реализации концепции предполагают необходимость разработок федеральных, региональных, местных целевых программ. При этом необходимо принятие и проведение следующих мер:

- совершенствование законодательства РФ для формирования установок толерантности, российской гражданской идентичности;
- при принятии решений по социально-экономическому развитию регионов — учет особенностей межнациональных отношений;
- выработка специальной системы подготовки кадров из числа различных этнических групп;
- организация системного мониторинга межнациональных отношений, этнополитической и религиозной ситуации.

17.2. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ

В Российской Федерации проживают представители 160 народов, поэтому все субъекты Федерации полиэтничны. Многонациональность, мультикультурность и полиэтничность являются глобальными характеристиками современного мира.

В настоящее время в России функционируют национально-культурные автономии (НКА), часть из них федеральные (16), а остальные — региональные (более 100). Организационно-правовые основы НКА определены законодательно¹, в частности виды и принципы организации и права НКА (рис. 17.2).

Их функционированию способствуют полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, администрациях, правительствах субъектов РФ, действующие на общественных началах экспертные советы, комиссии. Они не только анализируют состояние работы в области национальной, миграционной, культурной

¹ О национально-культурной автономии. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. №74-ФЗ // Российская газета. 1996. 25 июня.

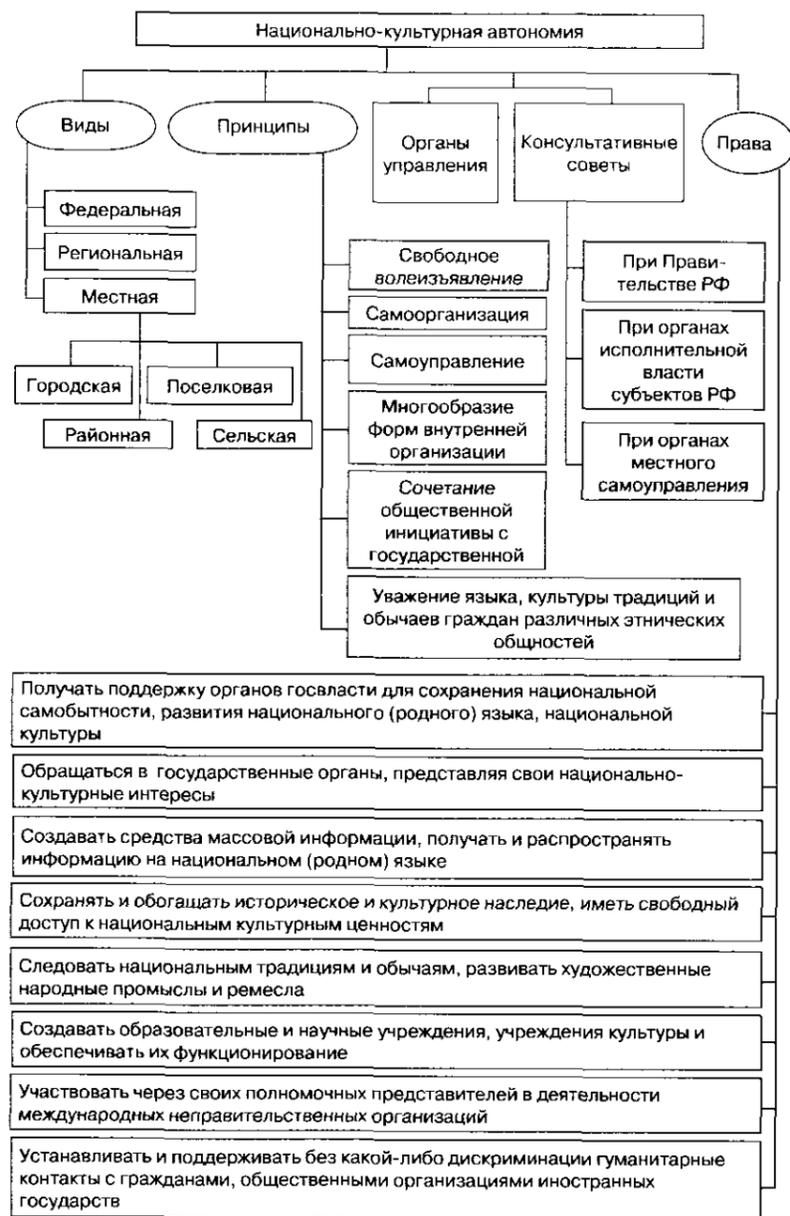


Рис 17.2. Организационно-правовые основы национально-культурных автономий

и социальной политики, но и определяют взаимодействие органов управления с общественными национальными объединениями.

Одной из важнейших сфер деятельности в этом плане является защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации. Их общий статус определен Конституцией Российской Федерации, а в отношении защиты прав коренных малочисленных народов действуют три специальных закона: 1) Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (в ред. федеральных законов от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»; 2) Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (в ред. федеральных законов от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; 3) Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (в ред. Федерального закона от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Во исполнение первого закона Правительство РФ утвердило на основании предложений субъектов РФ перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации (табл. 17.1) и обязало Министерство по делам Федерации и национальностей вести федеральный реестр муниципальных образований, реестр национально-культурных автономий, государственный реестр казачьих обществ РФ и единый перечень коренных малочисленных народов РФ¹.

Таблица 17.1

**ЕДИНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

№ п/п	Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают малочисленные народы Российской Федерации
1	2	3
1	Абазины	Карачаево-Черкесская Республика
2	Алеуты	районы Камчатской области, Корякский автономный округ

¹ О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 // Российская газета. 2000. 5 апреля.

Продолжение табл. 17.1

1	2	3
3	Алюторцы	Корякский автономный округ
4	Бесермяне	Удмуртская Республика
5	Вепсы	Республика Карелия, Ленинградская область
6	Долганы	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, районы Красноярского края, Республика Саха (Якутия)
7	Ижорцы	Ленинградская область
8	Ительмены	Корякский автономный округ, районы Камчатской области, Магаданская область
9	Камчадалы	районы Камчатской области, Корякский автономный округ
10	Кереки	Чукотский автономный округ
11	Кеты	Красноярский край
12	Коряки	Корякский автономный округ, районы Камчатской области, Чукотский автономный округ, Магаданская область
13	Кумандинцы	Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская область
14	Манси	Ханты-Мансийский автономный округ, районы Тюменской области, Свердловская область, Республика Коми
15	Нагайбаки	Челябинская область
16	Нанайцы	Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская область
17	Нганасаны	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, районы Красноярского края
18	Негидальцы	Хабаровский край
19	Ненцы	Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Архангельской области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Коми, Хабаровский край, Сахалинская область
20	Нивхи	Хабаровский край, Сахалинская область
21	Ороки (ульта)	Сахалинская область
22	Орочи	Хабаровский край
23	Саамы	Мурманская область
24	Селькупы	Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Красноярский край
25	Сойоты	Республика Бурятия
26	Тазы	Приморский край
27	Теленгиты	Республика Алтай
28	Телеуты	Кемеровская область
29	Тофалары	Иркутская область

Окончание табл. 17.1

1	2	3
30	Губалары	Республика Тыва
31	Тувинцы-тоджинцы	Республика Тыва
32	Удэгейцы	Приморский край, Хабаровский край
33	Ульчи	Хабаровский край
34	Ханты	Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Республика Коми
35	Челканцы	Республика Тыва
36	Чуванцы	Чукотский автономный округ, Магаданская область
37	Чукчи	Чукотский автономный округ, Корякский автономный округ
38	Чулымцы	Томская область, Красноярский край
39	Шалсуги	Краснодарский край
40	Шорцы	Кемеровская область, Республика Хакасия, Республика Алтай
41	Эвенки	Республика Саха (Якутия), Эвенкийский автономный округ, районы Красноярского края, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Республика Бурятия, Иркутская область, Читинская область, Томская область, Тюменская область
42	Эвены	Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Корякский автономный округ, районы Камчатской области
43	Энцы	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
44	Эскимосы	Чукотский автономный округ, Корякский автономный округ
45	Юкагиры	Республика Саха (Якутия), Магаданская область

Примечание. Наименование субъектов Российской Федерации приведены построчно, в порядке убывания численности каждого народа, проживающего на соответствующих территориях.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации — народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

В обеспечение прав малочисленных народов на социально-экономическое, культурное развитие, на защиту исконной среды об-

щения, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов участвуют федеральные исполнительные органы государственной власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления (рис. 17.3).

К правам самых малочисленных народов на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов относятся:

1) безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий (необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования занятия и традиционными промыслами) и общераспространенными полезными ископаемыми;

2) участвовать в осуществлении контроля за использованием земель и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

3) участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов РФ по охране окружающей природной среды при промышленном производстве, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов;

4) получать от органов государственной власти, отечественных и иностранных юридических и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития;

5) участвовать через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов¹;

6) участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

7) делегировать уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах государственной власти;

8) на возмещение убытков, принесенных им в результате ущерба исконной среде обитания, хозяйственной деятельностью ор-

¹ Исконная среда обитания малочисленных народов — исторически сложившаяся среда, в пределах которой малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и которая влияет на их самоидентификацию, образ жизни. Традиционный образ жизни — исторически сложившийся способ жизнеобеспечения, основанный на опыте их предков в области природопользования, самобытной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований.



Рис. 17.3. Участие государственных органов управления в защите прав малочисленных народов

ганизаций любой формы собственности, а также физическими лицами;

9) получать от государства помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения с учетом традиционного образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой.

В целях сохранения и развития своей самобытной культуры физические лица и объединения вправе сохранять и развивать родные языки, создавать общественные объединения, культурные центры, национально-культурные автономии, фонды развития.

Для решения вопросов текущего и перспективного управления малочисленные народы создают органы территориального общественного самоуправления и общины, а в органах государственной власти — представительства.

Общины малочисленных народов могут создаваться и как семейные (родовые), территориально-соседские, и как союзы. Семейные (родовые) общины — объединения по кровно-родственному признаку. Территориально-соседские — формы самоорганизации лиц, постоянно проживающих (компактно и (или) дисперсно) на территории традиционного расселения. Союзы (ассоциации) общин малочисленных народов — межрегиональные, региональные и местные объединения общин¹.

Национальные объединения в своей деятельности опираются на разнообразие культурных центров, ассоциаций, землячеств, обществ. Так, в Сибирском ФО национальных общественных объединений насчитывается: в Красноярском крае — 71, Иркутской области — 64, Новосибирской области — 49, Кемеровской области и Республике Хакасия — по 39, Республике Бурятия — 22, Республике Алтай и Республике Тыва — по 5².

При участии национальных сообществ в Хакасии подготовлено Соглашение о социальном партнерстве, гражданском мире и согласии на 2005–2008 гг. В Красноярском крае действует Палата национальностей Гражданской ассамблеи.

¹ Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ // Российская газета. 2000. 25 июля.

² Ирбемович К.М. Роль этнических сообществ в гармонизации межнациональных отношений.

Реализация Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» на сегодняшний день продолжает оставаться проблематичной. Со стороны коренных малочисленных народов высока востребованность организации территорий традиционного природопользования, но отсутствуют механизм реализации закона и детализация его соответствующими решениями Правительства РФ.

Департаментом межнациональных отношений ведется работа по подготовке проекта распоряжения Правительства РФ об утверждении Положения об особо охраняемой природной территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов федерального значения «Бикин». Этот проект согласован с представителями заинтересованных министерств и агентств, субъектов Российской Федерации и дорабатывается с учетом изменений в законодательстве, коснувшихся полномочий федеральных органов власти и права пользования землей на данных территориях (согласно ст. 5 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

В 2007 г. некоторые субъекты Российской Федерации в рамках исполнения законодательства в сфере межнациональных отношений приняли свои нормативно-правовые акты. Так, во исполнение закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 мая 2003 г. №29-оз «О поддержке органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслами коренных малочисленных народов Севера», а также постановления правительства автономного округа от 28 июля 2006 г. № 176-п «О субсидиях на продукцию охотпромысла, дикорастущих трав и лекарственно-технического сырья» для проведения специализированного учета организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслами коренных малочисленных народов Севера в автономном округе, было принято отдельное постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 6 апреля 2007 г. № 85-п «О реестре организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслами коренных малочисленных народов севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

Следует отметить, что еще в 1996 г. утвержден перечень районов Крайнего Севера (приложение к постановлению Правительства

РФ от 23 апреля 1946 г. № 502), где осуществляется особое регулирование социально-экономического развития¹.

Учитывая, что Север — высокоширотная часть территории Российской Федерации, он характеризуется суровыми природно-климатическими условиями и повышенными затратами на производство продукции и жизнеобеспечение населения.

Здесь преобладают районы с дискомфортными условиями проживания, характеризующиеся совокупностью таких природно-климатических, географических, социально-экономических и морально-биологических факторов, которые оказывают неблагоприятное воздействие на человека.

На Севере также ограничены сроки завоза продукции (табл. 17.2).

Таблица 17.2

ПЕРЕЧЕНЬ РАЙОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ СРОКАМИ ЗАВОЗА ГРУЗОВ (ПРОДУКЦИИ)²

	Все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей
Республика Алтай	Кош-Агачский и Улаганский районы, села Большой Яломан, Инегень, Иодро, Иня, Кара-Кобы, Каярлык, Кулада, Купчень, Малая Иня, Малый Яломан, Озерное, Ело и Боочи Онгудайского района; села Бийка, Дайбово, Каначк, Каяшкан, Курмач, Байгол, Ново-Троицкое, Сурнаш, Чуйка и Яйлю, поселки Майский и Талон Турочакского района; села Верх-Ануй, Владимировка, Верх-Мута, Верх-Ябоган, Кайсын, Каракол, Келей, Козуль, Коргон, Кырлык, Мендур-Сккон, Озерное, Оро, Санаровка, Турата, Тюдрала, Усть-Мута, Яконур и Ябоган Усть-Канского района; села Банное, Верх-Уймон, Катанда, Карагай, Курдюк, Мульта, Сугаш, Талда, Тихонья, Тюнгур, Огневка, Березовка, Кайтанак, Мургала, поселки Ак-Коба, Гагарка, Замульта, Кучерла, Мараловодка и Саксабай Усть-Коксинского района
Республика Бурятия	Баргузинский район (за исключением поселков Баргузин и Усть-Баргузин), Баунтовский район (за исключением поселка Багдарин), Еравнинский район (за исключением села Сосново-Озерское), Курумканский район (за исключением села Курумкан), Муйский район (за исключением поселков Тоннельный, Северомуйск и Таксимо), Окинский район, Северобайкальский район (за исключением поселков Нижнеангарск, Кичера и Новый Уоян)

¹ Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации. Федеральный закон от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ // Российская газета. 1996. 2 июля.

² Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Постановление Правительства РФ от 23 мая 2002 г. № 402 // Российская газета. 2002. 31 октября.

Продолжение табл. 17.2

	Все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей
Республика Карелия	Пудожский район, Калквалльский национальный район, поселки Валаам Сортовальской городской администрации и Валдай Сеgezской городской администрации
Республика Коми	Вуктыльский, Ижемский районы, Интинский район (за исключением города Инта); Печорский район (за исключением города Печора, поселков Изъяю, Каджером, Кожва, Сыня); Троицко-Печорский район (за исключением города Троицко-Печорск); Усинский и Усть-Цилемский районы
Республика Тыва	Каа-Хемский, Монгун-Тайгинский, Тандинский, Тес-Хемский, Тоджинский и Эрзинский районы
Республика Саха (Якутия)	Все районы и населенные пункты, за исключением Алданского района и города Нерюнгри
Красноярский край	Богучанский, Енисейский, Кежемский, Мотыгинский, Северо-Енисейский и Туруханский районы; города Игарка и Норильск
Приморский край	Красноармейский и Тернейский районы
Хабаровский край	Амурский, Аяно-Майский, Верхнебуреинский (за исключением городов Чегдомын и Новый Ургал), Николаевский, Охотский, имени Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский и Ульчский районы
Амурская область	Поселки Береговой, Бомнак, Горный, Кировский, Октябрьский, Снежногорский, Хвойный, Ясный и село Нововысокое Зейского района; поселки Златоустовск, Коболдо, Мариинск, Огоджа, Ольгинск, Селемджинский, Стойба, Токур, Экимчан и село Ивановское Селемджинского района; села Усть-Нюкжа и Усть-Уркима Тындического района; поселки Ивановский и Майский Мазановского района; село Ураловка Шиманского района; город Зея
Архангельская область	Верхнетоемский, Ленский, Лешуконский, Мезенский, Пинежский, Приморский и Шенкурский районы
Иркутская область	Катангский, Бодайбинский, Киренский и Мамско-Чуйский районы; поселки Боярск, Жемчугова, Омолой, Орлинга, Тарасово, Марково, Таюра и Турука Усть-Кутского района; поселки Карахун, Наратай, Озерный, Первомайский, Тынкобь, Хвойный и Южный Братского района; поселки Вершина Ханды, Верхнемартыново, Ермаки, Карам, Карнаухова, Коротково, Кутима и Поперечная Казачинско-Ленинского района; поселки Вершина Тутуры, Тырка и Чиногда Качугского района; поселки Алыгджер, Верхняя Гутара и Нерха Нижнеудинского района
Камчатская область	Алеутский, Быстринский, Мильковский, Соболевский, Усть-Большерецкий и Усть-Камчатский районы
Магаданская область	Все районы и населенные пункты
Мурманская область	Ловозерский и Терский район (за исключением города Умба)
Сахалинская область	Курильский, Ногликский, Охинский, Северо-Кульский и Южно-Курильский районы

Окончание табл. 17.2

	Все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей
Томская область	Александровский (за исключением города Стрежевой), Бакчарский, Верхнекетский, Каргасокский, Колпашевский, Молчановский, Парабельский и Тегульдетский районы; город Кедровый
Тюменская область	Уватский (за исключением города Уват); Тобольский и Вагайский районы
Читинская область	Села Доголчан, Наминга, Неляты, Средний Калар и Чапо-Олого Каларского района; села Зеленое Озеро, Красный Яр, Тунгокочен, Ульдурга, Усть-Каренга и Юмурчен Тунгокоченского района; села Гуля, Заречное, Моклакан и Средняя Олека Тунгиро-Олекминского района; села Большая речка, Конкино, Менза, Семиозерье, Укыр и Шонуй Красночикоиского района; села Аргут, Большие Боты, Верхние Куларки, Горбица, Лужанки, Мангидай, Нижние Куларки, Старолончаково, Усть-Начин, Усть-Черная, Чалбучи, Шилкинский Завод и поселок Усть-Карск Сретенского района
Коми-Пермский автономный округ	Гайнский, Коссинский и Кочевский районы
Корякский автономный округ	Все районы
Ненецкий автономный округ	Все районы
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	Все районы
Ханты-Мансийский автономный округ	Все районы и населенные пункты, за исключением городов Когалым, Лангепас, Мегион, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нягань и Сургут
Чукотский автономный округ	Все районы
Эвенкийский автономный округ	Все районы
Ямало-Ненецкий автономный округ	Все районы и населенные пункты, за исключением городов Лабытнанги, Муравленко, Новый Уренгой и Ноябрьск
Еврейская автономная область	Октябрьский район

17.3. ИТОГИ МОНИТОРИНГА В ОБЛАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В 2007 г.¹

В региональных органах исполнительной власти 19 субъектов РФ действуют профильные министерства и комитеты, в 59 регионах существуют отделы или сектора в рамках структурных подразделений. В области нормативно-правовой и законодательной деятельности Межведомственной рабочей группы, созданной при Минрегионе России, в Концепцию подготовлены коррективы по укреплению единства российской гражданской нации, сохранению ее этнокультурного многообразия, образующих геокультурный и геополитический потенциал конкурентоспособности страны.

Единство, многообразие, конкурентоспособность — три базовых принципа национальной политики страны. Поэтому в 19 субъектах РФ приняты и действуют региональные концепции государственной национальной политики, учитывающие региональные особенности этнокультурной ситуации.

Так, на сегодняшний день утвержденные региональные Концепции национальной политики имеют следующие субъекты Российской Федерации: Республика Бурятия (29 мая 2007 г.), Республика Коми (10 октября 1996 г.), республика Марий Эл (13 декабря 1997 г.), Республика Саха (Якутия) (13 октября 1995 г.), Республика Тыва (22 апреля 1998 г.), Удмуртская Республика (6 февраля 1998 г.), Чеченская Республика (9 апреля 2007 г.), Чувашская Республика (31 июля 1998 г.), Архангельская область (9 апреля 2007 г.), Красноярский край (21 января 1999 г.), Волгоградская область (30 декабря 1999 г.), Курганская область (26 апреля 2000 г.), Тюменская область (6 ноября 1998 г., в ред. от 28 марта 2003 г.) и Ямало-Ненецкий автономный округ (31 марта 1999 г.).

В целях повышения эффективности реализации государственной национальной политики, а также своевременного предотвращения возникновения и профилактики конфликтных ситуаций Департаментом межнациональных отношений Минрегиона России разработана «Инструкция о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий» (утверждена при-

¹ Об итогах мониторинга в области реализации государственной национальной политики, в том числе в области развития регионов с социально-экономическими, географическими и другими особенностями, а также реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям России в первом полугодии 2007 года.

казом министра регионального развития Российской Федерации от 29 июня 2007 г. № 57).

Инструкция предназначена к использованию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, ответственных за реализацию государственной национальной политики.

В области защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, составляющих по итогам переписи 2002 г. около 244 тыс. человек и являющихся уязвимыми в своем традиционном образе жизни, особенно актуальна государственная планомерная деятельность.

Однако до сих пор интенсивно сокращается численность коренных малочисленных народов в Алтайском крае, Магаданской, Сахалинской и Томской областях, Чукотском автономном округе.

20–21 марта 2007 г. в Салехарде под председательством министра регионального развития Российской Федерации прошло заседание Национального оргкомитета по подготовке и проведению в России второго Международного десятилетия коренных народов мира.

Участники заседания подвели итоги проведенного в России первого Международного десятилетия коренных народов мира, включенные в разработанный Минрегионом России совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации комплекс первоочередных мер.

В Минрегионе России проводится работа по подготовке нормативной документации по созданию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Согласно Федеральному закону от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов являются одним из видов особо охраняемых природных территорий.

Вопросы социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера решаются в рамках Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» (Государственный заказчик: Министерство регионального развития Российской Федерации), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 г. № 564 (с изменениями от 6 июля 2002 г.).

Программа реализуется в 29 субъектах Российской Федерации.

В 2006 г. увеличено финансирование федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» (далее — Программа) в 2 раза (с 103 до 205,6 млн руб.) по сравнению с 2005 г. Объемы ежегодного финансирования на 2007–2008 гг. по Программе составляют 207,2 млн руб.

В настоящее время Министерством регионального развития Российской Федерации подготовлена концепция новой федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока до 2015 года», реализовывать которую планируется с 2009 г.

В субъектах Федерации продолжает формироваться система консультативных и экспертных советов по межнациональным отношениям и взаимодействию с национальными организациями. Эти структуры функционируют уже в 62 субъектах Российской Федерации.

В настоящее время осуществляются координация и методическое обеспечение их деятельности на федеральном уровне. Для этого в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. № 527-р создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Минрегионе России, куда вошли лидеры всех федеральных национально-культурных автономий. Консультативный совет стал действенным и авторитетным механизмом обеспечения защиты прав всего спектра национально-культурных автономий, а также важным звеном в системе мониторинга и урегулировании предконфликтных ситуаций в регионах.

На заседаниях консультативного совета обсуждаются вопросы поправок в законодательство, меры по борьбе с этническим и религиозным экстремизмом, а также по предотвращению национальных конфликтов.

Обсуждаются вопросы о содействии социально-культурной адаптации мигрантов, изучению ими русского языка, особенностей культуры и уклада жизни народностей, населяющих Российскую Федерацию, о системе трудовой занятости представителей национальных диаспор, создания и функционирования молодежного интернационального клуба ФНКА «Дружба».

Важным событием в области взаимодействия с общественными объединениями в сфере реализации государственной национальной

политики стал научно-практический семинар «Роль национальных общественных объединений и национально-культурных автономий в гармонизации межнациональных отношений, содействию социально-культурной адаптации мигрантов» (24 апреля 2007 г.).

Событием в сфере взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества стал «круглый стол» «Роль русского языка в деятельности национально-культурных объединений России по социально-культурной адаптации мигрантов», проведенный в рамках фестиваля «Неделя русского языка в странах СНГ» (10–14 июня 2007 г.).

Развивается сотрудничество РФ в международной сфере. Так, 22 мая 2007 г. в России состоялась встреча министра регионального развития Российской Федерации Владимира Яковлева с верховным комиссаром Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по делам национальных меньшинств Рольфом Экеусом. Министр проинформировал комиссара о предпринимаемых в России мерах по обеспечению этнокультурного развития национальных меньшинств.

Был отмечен очевидный прогресс Российской Федерации в сфере защиты прав национальных меньшинств, достигнутый в последние годы.

13 июня 2007 г. в г. Москве состоялось второе заседание подкомиссии по вопросам сотрудничества в области культурно-языковых потребностей национальных меньшинств подкомитета по вопросам гуманитарного сотрудничества Российско-украинской межгосударственной комиссии.

Участники обменялись опытом по подготовке к ратификации Европейской хартии региональных языков меньшинств от 5 ноября 1992 г. и проблемах, связанных с ее реализацией. Подкомиссия выразила готовность провести инвентаризацию существующей двухсторонней нормативно-правовой базы в сфере гуманитарного сотрудничества в области культурно-языковых потребностей национальных меньшинств.

По данным мониторинга Минрегиона России в 2006 г. на мероприятия, в той или иной степени затрагивающие межнациональные отношения, регионами было выделено около 320 млн руб. (причем из этой суммы более трети — расходы на поддержку коренных малочисленных народов, составляющих 0,2% всего населения страны).

В первой половине 2007 г. в проекте федерального бюджета выделена отдельная целевая статья расходов. Из федерального бюджета на период 2008–2010 гг. запланировано выделение на

национальную политику 240 млн руб. ежегодно. Из них: 80 млн руб. будут ежегодно направляться на реализацию комплекса первоочередных мер по проведению в Российской Федерации второго Международного десятилетия коренных народов мира; около 13 млн — на казачество (в рамках ведомственной целевой программы «Становление и развитие государственной службы российского казачества в 2008–2010 годах»).

Помимо 240 млн руб. ежегодно будут выделяться 50 млн руб. на этнокультурные мероприятия в рамках «Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев на 2008–2012 годы», а также 9,3 млн руб. на формирование толерантного отношения к мигрантам в рамках государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Таким образом, общий объем запланированных финансовых средств на реализацию государственной национальной политики в 2008 г. составляет около 305 млн руб. Сравнимые объемы финансовых средств запланированы ежегодно на 2009–2010 гг.

Контрольные вопросы

1. Каковы основы национальной государственной политики?
2. Охарактеризуйте правовую базу гражданского общества.
3. Каковы цели и задачи в области национальной политики:
 - в политической и государственно-правовой сфере;
 - в социально-экономической сфере;
 - в духовной сфере;
 - в области внешней политики?
4. Перечислите первоочередные меры по реализации концепции государственной национальной политики.
5. Опишите механизмы и основные направления реализации Концепции.
6. Раскройте реализацию государственной национальной политики в регионах.
7. Как осуществляется защита прав государственной национальных меньшинств и коренных малочисленных народов?
8. Охарактеризуйте районирование Севера по дискомфортности условий проживания населения.
9. Каковы итоги мониторинга в области реализации государственной национальной политики в 2007 г.?

Глава 18

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА

18.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О БЕЗОПАСНОСТИ

Общественно-правовые основы общественной безопасности личности, общества и государства в нашей стране составляют прежде всего федеральные законы «О безопасности»¹, «О федеральной организации государственной безопасности»², а также другие важные нормативные акты: «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)»³ и «Концепция национальной безопасности Российской Федерации»⁴. Учитывая многообразие видов субъектов и объектов национальной безопасности (рис 18.1), естественно, что каждый из них имеет свою, дополнительную, специальную нормативную базу.

Безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства как от внутренних, так и от внешних угроз. К жизненно важным интересам повсеместно относят всю известную совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает и существование, и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Основные объекты безопасности у личности — это ее права и свободы; у общества — его материальные и духовные ценности, у государства — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Основным субъектом обеспечения безопасности с момента его появления стало государство, осуществляющее функции в этой

¹ О безопасности. Закон РФ № 2426-2/1 // Российская газета. 1992. 6 мая.

² О федеральной организации государственной безопасности. Федеральный закон от 8 июля 1992 г. № 3246-2/1.

³ О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения). Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // Российская газета. 1996. 14 мая.

⁴ О концепции национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // Российская газета. 2000. 18 января.

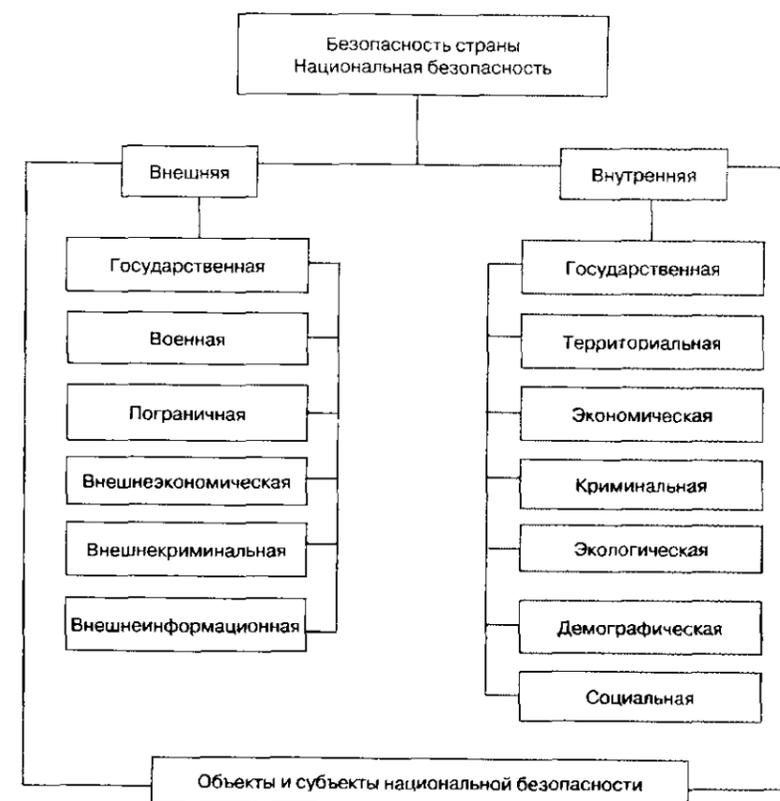


Рис. 18.1. Система национальной безопасности РФ

области через установленные обществом органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Понятие угрозы безопасности характеризуется как совокупность факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент РФ, он возглавляет Совет безопасности РФ, совместно с парламентом определяет стратегию обеспечения внутренней и внешней безопасности, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспе-

чения безопасности, в пределах своей компетенции принимает оперативные решения.

Силы обеспечения безопасности в настоящее время включает в себя: 1) вооруженные силы; 2) федеральные органы безопасности; 3) органы внутренних дел; 4) органы внешней разведки; 5) обеспечение безопасности органов законодательной, исполнительной и судебной власти и их высших должностных лиц; 6) органы налоговой службы; 7) службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; 8) пограничные войска; 9) внутренние войска; 10) органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; 11) службы обеспечения безопасности средств связи, информации; 12) органы таможи; 13) природоохранные органы; 14) органы охраны здоровья населения; 15) и др.

В совокупности вся система национальной безопасности представлена графически на рис. 18.2. Она включает объекты, субъекты, силы обеспечения безопасности, принципы и функции, которыми должны руководствоваться субъекты и силы обеспечения безопасности.

В формировании политики обеспечения национальной безопасности РФ принимают непосредственное участие:

- Президент РФ;
- Федеральное Собрание РФ;
- Правительство РФ;
- Совет безопасности РФ;
- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов РФ.

Конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведение единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, является Совет безопасности РФ (СБ РФ). Он формируется на основе Указа Президента РФ. В положение о Совете безопасности в состав основных задач включены:

1. Определение жизненно важных интересов общества и государства и выявление угроз объектам безопасности;

2. Разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;

3. Подготовка рекомендаций Президенту РФ в области внешней и внутренней политики по обеспечению безопасности личности, общества и государства.

4. Подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и по организации их ликвидации;

5. Подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

6. Разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;

7. Совершенствование системы обеспечения безопасности.

В состав Совета безопасности входят председатель СБ — по должности Президент РФ, постоянные члены и члены, назначаемые Президентом РФ по представлению секретаря СБ РФ с правом совещательного голоса.

К основным организационно-правовым формам работы СБ РФ относятся: заседания, оперативные совещания, совещания по стратегическому планированию, рабочие совещания, а также заседания его рабочих органов — постоянных межведомственных комиссий, научного совета и его секций.

С 1993 г. по настоящее время при непосредственном участии Совета безопасности¹ были выработаны следующие решения в сфере безопасности.

В области обеспечения международной безопасности, как одной из приоритетных, выработана политика в отношении стран СНГ. Получил развитие принцип *разноуровневой и разноскоростной интеграции, прагматичного и дифференцированного подхода* в зависимости от готовности отдельных государств развивать сотрудничество.

Большое внимание в настоящее время уделяется становлению организаций Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и ЕвразЭС как центров интеграции на постсоветском пространстве как в военно-политическом, так и в экономическом отношениях, вопросам урегулирования конфликтов в Абхазии, Южной Осетии, Приднестровье, Нагорном Карабахе.

Действует Комитет секретарей советов безопасности ОДКБ.

Разрабатывались предложения об урегулировании кризисных ситуаций в различных странах мира, затрагивающих интересы России. Рассматривались вопросы о перспективах отношений России

¹ <http://www.scrf.gov.ru/documents/15.html>

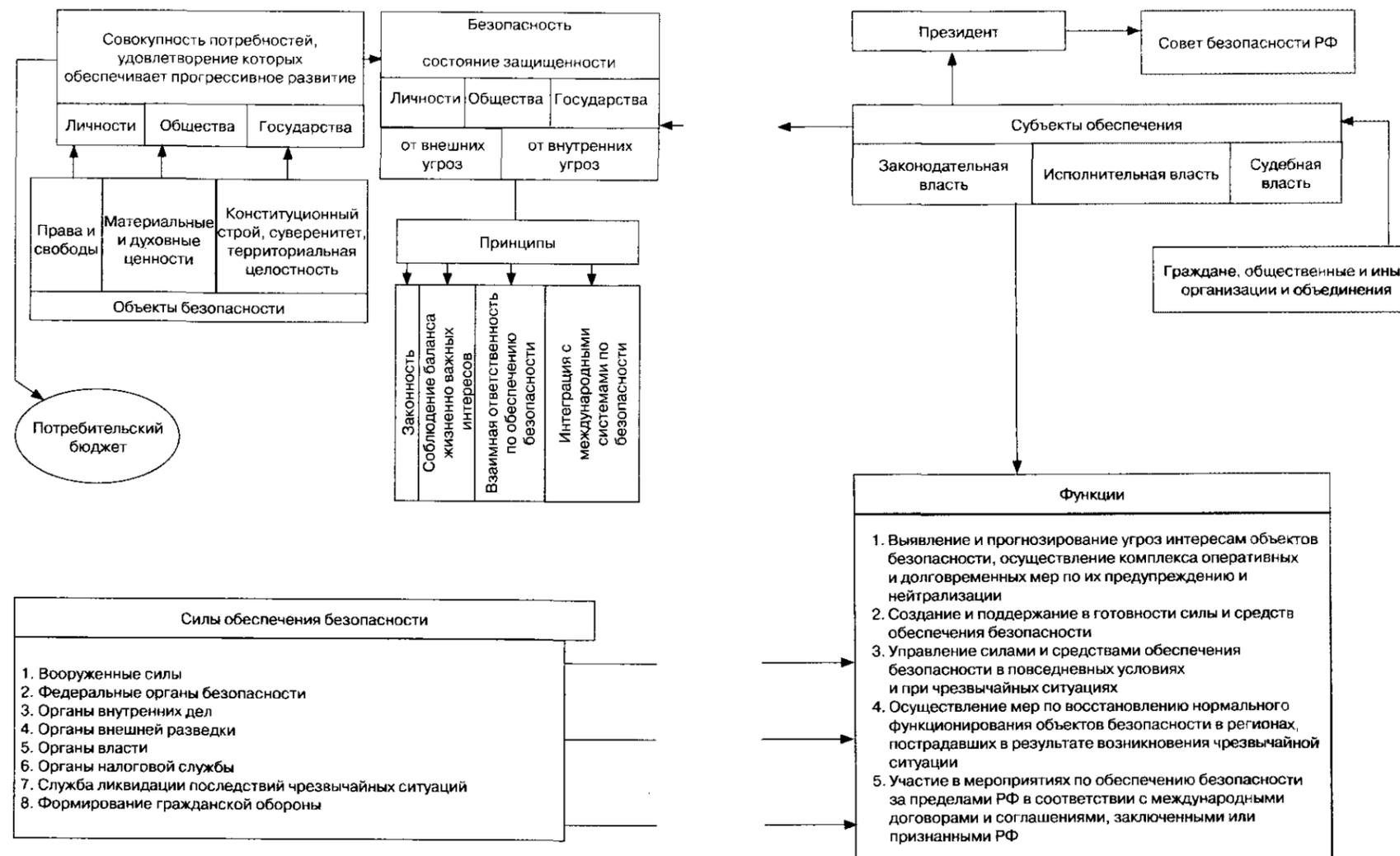


Рис. 18.2. Система национальной безопасности РФ

и НАТО, нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки.

В области экономического обеспечения национальной безопасности России приняты решения о повышении роли страны в обеспечении международной энергетической безопасности, технологической модернизации российской экономики, преодоления негативных тенденций в социальной сфере, улучшения демографической ситуации в стране, миграции населения.

Выработаны основные направления обеспечения национальной безопасности в Дальневосточном и Сибирском федеральном округе, Калининградской области, Каспийском регионе.

Определены основные направления развития военной организации РФ до 2015 г., где предусмотрены меры по формированию и эффективному функционированию мобильных, контактных, технически оснащенных вооруженных сил, повышению социальной защищенности военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Одобрены основы военно-технической политики и концептуальные документы, определяющие долгосрочную политику в области развития оборонно-промышленного и научно-технического комплексов в стратегически важных видах деятельности — морской, авиационной, космической, информационной, а также по ключевым направлениям обороноспособности: ядерному сдерживанию противоракетной и противовоздушной обороны, управлению войсками, радиоэлектронной борьбе и электронной компонентной базе.

Выработан комплекс взаимосвязанных мероприятий по обеспечению защищенности населения страны критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры от угроз техногенного, природного характера и террористических продвижений.

Разработаны меры по защите национальных интересов РФ на государственной границе.

Особое внимание уделяется противодействию экстремистским проявлениям, борьбе с преступностью (в том числе с незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ), транснациональным рискам и угрозам, выявлению, предупреждению и ликвидации террористических угроз и конфликтных ситуаций, борьбе с международным терроризмом и его проявлениями на территории РФ, противодействию финансирования терроризма. Создана единая система антитеррористической

деятельности под руководством Национального антитеррористического комитета.

Организована работа по обеспечению безопасности функционирования критически важных объектов информационной инфраструктуры, формированию системы международной информационной безопасности и подготовка Стратегии развития информационного общества в России. При СБ РФ работают межведомственные комиссии¹, которые образуются в соответствии с его задачами и направлениями деятельности. Они могут создаваться по функциональному или региональному признаку на постоянной или временной основе. По состоянию на апрель 2007 г. их было семь: по проблемам стратегического планирования, планирования по проблемам Содружества Независимых Государств, по безопасности в экономической и социальной сфере, по экологической безопасности, по военной и информационной безопасности.

При СБ РФ функционирует также научный совет, который осуществляет научно-методологическое обеспечение его деятельности. В состав научного совета включаются представители РАН, отраслевых академий наук, руководители (представители) научных организаций, а также отдельные ученые и специалисты.

18.2. УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, КОНЦЕПЦИЯ И СТРАТЕГИЯ ИХ НЕЙТРАЛИЗАЦИИ

Прежде чем говорить об угрозах, надо сформулировать интересы субъектов безопасности. *Национальные интересы России*² заключаются в совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

Интересы личности состоят в реализации конституционных прав, свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

¹ О межведомственных комиссиях Совета безопасности РФ. Указ Президента РФ от 19 марта 1997 г. № 1037 // Российская газета. 1997. 2 октября. Вопросы межведомственных комиссий Совета безопасности РФ. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1037 // Российская газета. 2000. 12 сентября.

² По материалам «Концепции национальной безопасности РФ», утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // Российская газета. 2000. 18 января.

Интересы общества заключаются в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержания правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Угрозы национальной безопасности РФ зафиксированы в Концепции национальной безопасности.

В сфере экономики угрозы имеют комплексный характер, в настоящее время они обусловлены существенным сокращением ВВП, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, наличием внешнего и внутреннего государственного долга, тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках — к преобладанию продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости.

Негативные процессы в экономике, конечно же, лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов РФ. Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей еще более способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и Центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу РФ.

В деятельности ряда общественных объединений проявляются этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм.

Неконтролируемая часть миграции способствует усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этнопаратизма и создает условия для возникновения конфликтов.

Единое правовое пространство страны находится под угрозой размывания вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции РФ над иными, федеральных правовых норм над нормами субъектов РФ, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Налицо угроза криминализации общественных отношений. Происходит сращивание отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами.

Масштабы терроризма и организованной преступности возрастают.

Угрозу национальной безопасности России в социальной сфере создает глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан.

Угрозой физическому здоровью нации являются кризис здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ.

Последствиями социального кризиса являются резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения.

Углубление кризиса во внутривнутриполитической, социальной и духовной сферах может привести к утрате демократических завоеваний.

В *международной сфере* основные угрозы обусловлены следующими факторами:

- стремлением отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих органов обеспечения международной безопасности ООН и ОБСЕ;
- ослаблением политического, экономического и военного влияния России в мире;
- укреплением военно-политических блоков и союзов, расширением НАТО на восток;
- появлением в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и крупных военных контингентов;
- распространением оружия массового уничтожения и средств его доставки;
- ослаблением интеграционных процессов в СНГ;
- возникновением и эскалацией конфликтов вблизи границ РФ и стран СНГ;
- притязанием на территории РФ.

Есть угрозы и в *военной сфере*:

- переход НАТО к практике силовых действий без санкций СБ ООН;
- увеличивающийся отрыв ряда ведущих держав по созданию вооружений и военной техники нового поколения;
- коренное изменение форм и способов ведения военных действий;

- активизация деятельности на территории РФ иностранных спецслужб и используемых ими организаций;
- затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса РФ.

В пограничной сфере наблюдаются:

- экономическая, демографическая и культурно-религиозная экспансия сопредельных государств на российскую территорию;
- активизация деятельности трансграничной организованной преступности, а также террористических организаций.

В экологической сфере тоже наблюдается ухудшение ситуации:

- истощение природных ресурсов;
- использование территории РФ в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ;
- ослабление надзора;
- недостаточная эффективность правовых и экономических методов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В этих условиях основными задачами обеспечения национальной безопасности в РФ по концепции являются:

1. Своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз;
2. Реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации угроз;
3. Обеспечение суверенитета и территориальной целостности РФ, безопасности ее пограничного пространства;
4. Подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного курса;
5. Преодоление научно-технической и технологической зависимости РФ от внешних источников;
6. Обеспечение на территории РФ личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;
7. Совершенствование системы государственной власти;
8. Обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;
9. Обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества РФ с ведущими государствами мира;
10. Подъем и поддержание на высоком уровне военного потенциала государства;

11. Укрепление режима перераспределения оружия массового уничтожения и средств его доставки;

12. Принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств;

13. Коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Обеспечение национальной безопасности России в экономической сфере является приоритетным направлением политики государства. При этом во внутриэкономической сфере деятельности предусмотрены:

- правовое обеспечение реформ и контроль за соблюдением законодательства;
- усиление государственного регулирования в экономике;
- принятие мер по сохранению и развитию научно-технического, технологического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности продукции, подъему благосостояния народа.

Во внешнеэкономической сфере деятельности важнейшими задачами являются:

- создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики;
- расширение рынков сбыта российской продукции;
- формирование единого экономического пространства с государствами-участниками Содружества Независимых Государств.

Стратегия государственной экономической безопасности была одобрена еще в 1996 г. Указом Президента РФ¹. В ней уже тогда были предложены критерии и параметры состояния экономики, отвечающие требованиям экономической безопасности РФ:

- способность экономики функционировать в режиме расширенного воспроизводства;
- приемлемый уровень жизни населения и возможность его сохранения;
- устойчивость финансовой системы;
- рациональная структура внешней торговли;
- поддержание научного потенциала страны и сохранение ведущих отечественных научных школ;

¹ О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения). Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // Российская газета. 1996. 14 мая.

- сохранение единого экономического пространства и широких межрегиональных экономических отношений;
- создание экономических и правовых условий, исключающих криминализацию общества и всех сфер хозяйственной деятельности;
- определение и обеспечение необходимого государственного регулирования.

Среди действенных мер и механизмов экономической политики, направленных на обеспечение экономической безопасности (рис. 18.3), следует выделить:

- мониторинг факторов, определяющих угрозы;
- разработку критериев и параметров (пороговых значений) экономической безопасности РФ;



Рис. 18.3. Деятельность государства по обеспечению экономической безопасности

- обеспечение руководящей деятельности государства по кардинальным направлениям. В частности, при выявлении отклонений от установленных критериев и параметров, при организации работы по реализации комплекса мер по преодолению или недопущению угроз при экспертизе принимаемых решений.

18.3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА

Экономический механизм управления страной основан на трехуровневой системе: федеральной, региональной и муниципальной (местной). В совокупности эта система и должна обеспечивать безопасность субъектов и объектов их уровням управления.

Уровень управления субъектов Российской Федерации должен адаптироваться с системой экономической безопасности Федеральной России с учетом стабильного и динамичного собственного развития как саморегулирующейся, самоуправляемой системы. Поэтому под экономически безопасным развитием субъекта Российской Федерации понимается его устойчивое финансово-экономическое состояние как в статике, так и в динамике.

Объектами экономической безопасности региона являются его производительные силы (орудия труда, предметы труда и рабочая сила), природные ресурсы и экология, находящиеся в прямой и косвенной зависимости от внешних, в том числе федеральных факторов и внутренних факторов. Федеральные факторы перечислены в концепции и стратегии национальной и экономической безопасности. К внутренним факторам безопасного развития региона относятся:

1. Укрепление собственной имущественно-финансовой базы;
2. Максимальное использование ресурсно-сырьевого потенциала региона;
3. Подготовка и вовлечение в хозяйственный оборот кадров, поддержание их высокого квалификационного уровня за счет стимулирования труда;
4. Поддержка и развитие научно-технического и инновационного потенциала бизнеса региона;
5. Поддержание и развитие инфраструктуры градостроительного потенциала;
6. Развитие агропромышленного комплекса;
7. Создание условий жизнедеятельности населения на уровне мировых стандартов;

8. Участие в создании и развитии общероссийского и международного рынка;

9. Развитие экономической базы в федеративных отношениях и отношениях с международными корпорациями и союзами;

10. Недопущение кризисных ситуаций в экономической, социальной, экологической, технической и т.д. политике.

К основным видам угроз экономическим интересам региона обычно относят те негативные тенденции, которые существуют в настоящее время.

В области имущественно-финансовой и сырьевой базы недостаточно отрегулирована нормативно-правовая база, в частности, в отношении разделения имущества на федеральное, региональное и муниципальное, в отношении размеров трансфертов из бюджетов вышестоящих органов власти, участия в выполнении государственных программ, стимулирующей роли налогов, банковских кредитов, пропорций финансовых потоков, доходов от государственной собственности, доходов от приватизации и национализации, реструктуризации.

В части кадрового обеспечения в регионах наблюдается противоречивая ситуация: с одной стороны, ощущается нехватка кадров для современного производства и развития инфраструктуры поселений, а с другой — налицо безработица и неполная занятость населения. Практически отсутствует подготовка квалифицированных рабочих кадров. Нет четкой взаимосвязанной системы подготовки кадров и обеспечения их рабочими местами. Переподготовка кадров и повышение квалификации почти полностью перешли в компетенцию корпоративного бизнеса. Отсутствие работы, наличие и рост числа бездомных, детская беспризорность порождают и увеличивают число преступников.

Без высококвалифицированных кадров невозможно обеспечить «точки» роста инновационного потенциала, организовать учебные и научно-технические центры и инновационное развитие региона. Эта тенденция порождает неконкурентоспособность бизнеса и снижение темпов роста отечественной продукции. Повсеместно начинает развиваться торговля ресурсами и спекуляция всем чем угодно, особенно услугами. Вследствие этого растет коррупция — за квоты, лицензии, регистрацию и прочие чиновничьи услуги берут взятки.

Должна повыситься роль архитектурного сообщества, систем управления градостроительством, чтобы ликвидировать существующие диспропорции в зонировании территорий поселений,

чрезмерной урбанизации населения городов. Необходимо наличие устойчивой границы размещения по территории поселений промышленности культурных и управленческих центров, инфраструктуры, дорог и других видов транспортных сообщений, связи, линий электро-, газо-, теплопередачи, водного обеспечения, чтобы обеспечить надежную, безопасную и комфортную с позиций техногенных природных условий жизнедеятельность населения.

Ненадежна сложившаяся в регионах система агропромышленного производства. Ввоз в регионы России продовольствия из-за рубежа (кроме экзотических его видов) — это нонсенс. У регионов должна быть специализация сельскохозяйственного производства в зависимости от климатических условий, вида почв и селективного растительного и животного материалов. Необходимо когда-то решить вопрос о приоритетности проблем сельскохозяйственного производства и не только с позиций решения проблем продовольствия, но и с позиций воспроизводимой сырьевой базы для промышленности и других отраслей народного хозяйства. Сельскохозяйственное производство — основа всего товарного производства и всей рыночной системы как в пределах региона, так и за его пределами. Засилье импортных товаров — это явная угроза экономической безопасности любой страны, а нашей в особенности. Отечественные сельскохозяйственные товары охотно покупают за рубежом (зерновые, овощи, фрукты, рыбную продукцию, вино-водочные изделия и т.д.). Мясо животных (домашних и диких), продукты их жизнедеятельности, шерсть, молоко и т.д. пользуются иногда ажиотажным спросом, поэтому здесь требуется взаимодействие с зарубежными фирмами, рынками, союзами на взаимовыгодной основе, в открытой форме, под контролем соответствующих органов.

В нашей стране сделаны определенные шаги в наведении порядка и уменьшения угроз безопасности функционирования хозяйств регионов. Так, в 2004 г. утвержден приказом МЧС России типовой паспорт безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹. Паспорт безопасности разрабатывается для решения следующих задач:

- определение показателей степени риска чрезвычайных ситуаций;
- оценка возможных последствий чрезвычайных ситуаций;

¹ Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Приложение к приказу МЧС России от 25 октября 2004 г. № 484 // Российская газета. 2004. 2 декабря.

- оценка состояния работ территориальных органов по предупреждению чрезвычайных ситуаций;
- разработка мероприятий по снижению риска и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций на территории.

Паспорт безопасности территории региона разрабатывается органами исполнительной власти и включает в себя семь разделов: общую характеристику территории; характеристику опасных объектов на территории; показатели риска природных чрезвычайных ситуаций; показатели риска техногенных чрезвычайных ситуаций; показатели риска биолого-социальных чрезвычайных ситуаций; характеристику организационно-технических мероприятий по защите населения, предупреждению чрезвычайных ситуаций на территории; расчетно-пояснительную записку (см. Приложение 18.1).

К паспорту безопасности территории прилагаются карты, планы с нанесенными на них зонами последствий возможных чрезвычайных ситуаций, а также зонами индивидуального (потенциального) риска.

По данным МЧС в 2005 г. в РФ произошло 2720 чрезвычайных ситуаций, в том числе 2464 техногенного, 198 природного, 48 биолого-социального характера и 10 крупных террористических актов¹. В результате этих актов погибли 5637 человек и пострадали 4 975 523 человек.

Определению степени риска и возможных последствий чрезвычайных ситуаций должна предшествовать работа по определению опасных объектов возникновения чрезвычайных ситуаций и разработке требований к предупреждению и снижению риска их возникновения.

Так, к опасным производственным объектам в отраслях промышленности отнесены² объекты, на которых:

- 1) получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются воспламеняющиеся вещества, окисляющие вещества, горючие, взрывчатые, токсичные вещества и вещества, представляющие опасность для окружающей среды;
- 2) используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115° С;
- 3) используются стационарные установочные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

¹ Елков Н. Безопасность как норма жизни // Российская газета. 1996. 30 марта.

² О промышленной безопасности опасных производственных объектов. Федеральный закон от 21 октября 1997 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 1997. 30 июля.

4) получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

5) ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

В отраслях должны разрабатываться требования промышленной безопасности к проектированию, строительству и приемке в эксплуатацию опасных производственных объектов, к безопасной их эксплуатации и требования их готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте.

Федеральным законом установлена обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в установленных предельных количествах.

Целью защиты национального суверенного хозяйства в каждой стране и ее регионах есть защищаемые государством сведения, распространение которых может нанести ущерб безопасности, составляющие государственную тайну¹. К государственной тайне могут быть отнесены следующие сведения:

1) в *военной области*: о содержании планов, документов боевых управлений, развертыванию войск, их боеспособности и мобилизационной готовности; о направлениях развития вооружений и военной техники; о количестве, устройстве и технологии производства ядерного и специального оружия; о тактико-технических характеристиках и возможностях боевого применения образцов вооружений и военной техники о дислокации, назначении, степени готовности и защищенности режимных и особо важных объектов; о дислокации, действительных наименованиях, организационной структуре, вооружении и численности объединений, соединений и частей Вооруженных сил РФ;

2) в *области экономики, науки и техники*: о содержании планов подготовки РФ и ее отдельных регионов к возможным военным действиям, мобилизационных мощностях промышленности, их изготовлению вооружения и военной техники, об объемах поставок и запасах стратегических видов сырья и материалов, а также о размещении и фактических размерах государственных материальных резервов; об использовании инфраструктуры РФ в интересах обеспечения ее обороноспособности и безопасности; о силах и

¹ О государственной тайне. Закон Российской Федерации от 21 июля 1992 г. № 5485-1 // Экономика и жизнь. 1993. № 39. Сентябрь.

средствах гражданской обороны, дислокации, предназначении, степени защищенности объектов административного управления, обеспечении безопасности населения, о функционировании промышленности, транспорта и связи в целом по РФ и ее регионам; об объемах, планах государственного оборонного заказа; о научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работах, технологиях, имеющих важное оборонное или экономическое значение, влияющих на безопасность РФ; о государственных запасах драгоценных металлов и драгоценных камней; финансах и бюджетной политике РФ;

3) в области *внешнеполитической и внешнеэкономической (торговой, кредитной и валютной) деятельности РФ*, преждевременное распространение которых может нанести ущерб интересам страны и регионов;

4) сведения в области *разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности*¹.

Установлены 3 степени секретности сведений, составляющих государственную тайну: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Степень секретности соответствует степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности РФ вследствие распространения таких сведений.

Сведения засекречиваются в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности. Обоснованность заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого акта, исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан.

Своевременность заключается в установлении ограничений на распространение этих сведений с момента их получения (разработки) или заблаговременно.

Исходя из этого, не подлежат засекречиванию сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;
- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

¹ В 2006 г. перечень изменен согласно Указу Президента РФ «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» от 11 февраля 2006 г. № 90 // Российская газета. 2006. 17 февраля.

- о привлечении, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- о размере золотого запаса и государственных валютных резервов РФ;
- о состоянии здоровья высших должностных лиц РФ;
- о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Лица, принявшие решения о засекречивании сведений, либо о включении их в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного материального и морального ущерба.

С 2004 г. для обеспечения баланса интересов обладателей информации, позволяющей при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданные расходы, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду введен Федеральный закон «О коммерческой тайне»¹.

Отсюда коммерческая тайна — охраняемое законодательством в условиях рыночных отношений право на конфиденциальность информации в целях сокрытия ее от конкурентов и широкой публики.

К информации, составляющей коммерческую тайну, относятся научно-техническая, технологическая, производственная, финансово-экономическая или иная (в том числе составляющая секреты производства, ноу-хау), которая имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к которой нет свободного доступа на законном основании и в отношении которой обладателем введен режим коммерческой тайны.

В Законе определен перечень сведений, который не составляет коммерческую тайну:

1) сведения, содержащиеся в учредительных документах юридических лиц, в документах подтверждающих факт внесения записей об юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствующие государственные реестры;

¹ О коммерческой тайне. Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // Российская газета. 2004. 5 августа.

2) сведения, содержащиеся в документах, дающих право на осуществление предпринимательской деятельности;

3) о составе имущества государственного или муниципального унитарного предприятия, госучреждения и об использовании ими средств соответствующих бюджетов;

4) о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки, безопасности пищевых продуктов и других факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и населения в целом;

5) о численности, о составе работников, о системе оплаты труда, об условиях труда, о показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, о наличии свободных рабочих мест;

6) о задолженности работодателей по выплате заработной платы и по иным социальным выплатам;

7) о нарушении законодательства РФ и фактах привлечения к ответственности за совершение этих нарушений;

8) об условиях конкурсов или аукционов по приватизации объектов;

9) о размерах и структуре доходов некоммерческих организаций, о размерах и составе их имущества, об их расходах, о численности и об оплате труда их работников, об использовании безвозмездного труда граждан;

10) о перечне лиц, имеющих право действовать без доверенности от имени юридического лица;

11) сведения об обязательности раскрытия которых или недопустимость ограничения доступа к которым установлена законами.

Правильное построение системы информации (конфиденциальной и открытой) позволяет в регионах противодействовать легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем¹. Легализация доходов, полученных преступным путем, — придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате преступлений, предусмотренных ст. 193 (невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте), 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей), 198 (уклонение граждан от уплаты

¹ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ // Российская газета. 2001. 9 августа.

налога), 199 (уклонение от уплаты налогов с организации), 174 (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенными другими лицами преступным путем) Уголовного кодекса РФ.

К мерам, направленным на противодействие таким преступлениям, относятся:

- обязательные процедуры внутреннего контроля;
- обязательный контроль;
- запрет на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах;
- иные меры.

К организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, относятся: кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые и лизинговые компании, организации почтовой, телеграфной связи и иные некредитные организации, осуществляющие перевод денежных средств, а также ломбарды.

К операциям с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, относятся:

- снятие со счета или зачисление на счет юридического лица денежных средств в наличной форме в случаях, когда это не обусловлено характером его хозяйственной деятельности;
- покупка или продажа иностранной валюты;
- приобретение физическим лицом ценных бумаг за наличный расчет;
- получение физическим лицом денежных средств по чеку на предъявителя, выданному нерезидентом;
- обмен банкнот одного достоинства на банкноты другого достоинства;
- внесение физическим лицом в уставный (складочный) капитал организации денежных средств в наличной форме;
- зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является лицо, имеющее регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), в отношении которого имеются сведения о незаконном производстве наркотических средств, либо одной из сторон является лицо — владелец счета в банке, зарегистрированном в указанном государстве, либо одной из сторон является лицо, имеющее регистрацию, место жительства или место нахождения в госу-

- дарстве, в котором не предусмотрено раскрытие информации при проведении банковских операций;
- операции по размещению денежных средств во вклад (на депозите) с оформлением документов, удостоверяющих вклад на предъявителя;
 - открытие вклада (депозита) в пользу третьих лиц с размещением в него денежных средств в наличной форме;
 - перевод денежных средств за границу на счет (вклад), открытый на анонимного владельца, а также поступление денежных средств из-за границы со счета (вклада), открытого на анонимного владельца;
 - зачисление на свой счет или списание со своего счета денежных средств юридическим лицом, период деятельности которого не превышает трех месяцев со дня регистрации, либо юридическим лицом, операции по счетам которого не производились с момента их открытия;
 - иные сделки с движимым имуществом, например, помещение ценных бумаг, драгоценных металлов, драгоценных камней и прочих ценностей в ломбард, или выплата физическому лицу страхового возмещения, или получение от него страховой премии по страхованию жизни, или иным видам накопительного страхования и пенсионного обеспечения, получение или предоставление имущества по договору финансовой аренды (лизинга), переводы денежных средств некредитными организациями и т.д.

Сведения о перечисленных операциях предоставляются в уполномоченный орган со следующей информацией: идентификацией личности, совершающей операции, вида операции и основания ее совершения, даты и суммы, на которую она совершена, ИНН, регистрационные данные места нахождения лица.

Организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны также в целях предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, разрабатывать правила внутреннего контроля и программы его осуществления, назначать специальных должностных лиц, ответственных за соблюдение указанных правил.

В соответствии с правилами организации должны документально фиксировать информацию, сохранять ее конфиденциальный характер, а в случаях подозрений направлять в уполномоченный орган сведения о таких операциях.

Основаниями для подозрений, а соответственно и документального фиксирования такой информации, являются:

- запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или законной цели;
- несоответствие сделки целям деятельности организации, установленными ее учредительными документами;
- выявление неоднократного совершения операций или сделок, характер которых дает основание полагать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля и т.д.

Уполномоченный орган, определяемый Президентом РФ, является федеральным органом исполнительной власти при наличии достаточных сведений, свидетельствующих о том, что операция (сделка) связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, направляет соответствующие материалы и информацию в правоохранительные органы.

Важнейшим направлением в деле организации совершенствования безопасности во всех сферах и на любой территории является *патриотическое воспитание граждан РФ*. Актуальность этой проблемы подтверждается затратами на выполнение государственной программы в 2001–2005 гг., которые составили 130,78 млн руб.¹ В программе, имеющей государственный статус, подчеркнута, что ее реализация будет способствовать сохранению общественной стабильности, восстановлению национальной экономики и укреплению национальной безопасности страны.

Патриотическое воспитание направлено на формирование и развитие личности, обладающей качествами гражданина — патриота Родины и способного успешно выполнять гражданские обязанности в мирное и военное время. Поэтому в программе предусмотрена систематическая и целенаправленная деятельность органов государственной власти и организаций по ее выполнению.

В систему программных мероприятий входят:

- создание нормальной правовой базы патриотического воспитания граждан РФ;
- система мер государственных институтов по совершенствованию патриотического воспитания;
- государственное воздействие на пропаганду патриотизма в средствах массовой информации;
- консолидация и координация деятельности общественных объединений и организаций в интересах патриотического воспитания граждан РФ;

¹ О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 годы». Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. № 122 // Российская газета. 2001. 12 марта

- формирование научно-теоретических и методических основ патриотического воспитания граждан России.

Контрольные вопросы

1. Опишите виды национальной безопасности.
2. Охарактеризуйте систему национальной безопасности.
3. Назовите основные решения в сфере безопасности.
4. Раскройте угрозы национальной безопасности.
5. Каковы основные задачи обеспечения национальной безопасности в РФ?
6. Раскройте содержание стратегии государственной экономической безопасности.
7. Каковы объекты экономической безопасности региона?
8. Опишите факторы безопасного развития региона.
9. Каковы назначение и решаемые задачи на основе типового паспорта безопасности территории?
10. Что относится к опасным объектам в промышленности?
11. Назовите требования промышленной безопасности.
12. Что относится к сведениям, составляющим государственную тайну?
13. Каковы принципы засекречивания сведений?
14. Охарактеризуйте сущность и защиту коммерческой тайны.
15. Как осуществлять патриотическое воспитание граждан РФ?

Список использованной литературы

1. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. — 4-е изд. — М.: Изд. дом ГУВШЭ, 2004.
3. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы): Научное изд. / Гранберг А.Г., Кистанов В.В. — М.: ООО Издательско-Консалтинговое Предприятие «Дека», 2003.
4. Данько Т.П., Округ З.М. Свободные экономические зоны: Учебное пособие. — М.: ИНФРА-М, 1998.
5. Ермошина Г.П. Система национальных счетов: Учебное пособие. — М.: МИЭТ, 1999.
6. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. — М.: Мысль, 1969.
7. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: УРСС, 1977.
8. Методологические положения по статистике. Вып. 1. — М.: Госкомстат России, 1996.
9. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. — М.: Экономика, 1978.
10. Орешин В.П., Потапов Л.В. Управление региональной экономикой. — М.: ТЕИС, 2003.
11. Проблемы территориального развития. Словарь-справочник / Составители А.П. Сысоев и И.В. Усов. М.: ТЕИС, 2003.
12. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2006.
13. Регионы России. Социально-экономические показатели 2006 г. Статистический сборник. Федеральная служба статистики РФ – Офиц. изд. — М.: Росстат, 2007.
14. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. М.: Экономика, 2000.
15. Морозова Т.Г. Региональная экономика: Учебник. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Юнити, 2000.
16. Региональная экономика: Учебное пособие / Брадов А.П., Кузин Б.И., Медников М.Д. — СПб.: Питер, 2003.
17. Региональная статистика: Учебник / Под. ред. Е.В. Захаровой, Г.И. Чудилина. — М.: Финансы и статистика, 2006.

18. Суринов. Введение в национальное счетоводство. — М.: ИИЦ, 2006.
19. Татаринов А. Субнациональные счета: проблемы разработки и использование в региональном анализе. — М.: ИЭПП, 2005.
20. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2007.
21. Шнипер Р.И. Регион: экономические методы управления. — Новосибирск: Наука, 1991.
22. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. — М.: Гелиос АРВ, 2000.
23. Экономические проблемы становления российского федерализма / Отв. ред. С.Д. Валентей. — М.: Наука, 1999.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. ПРЕДМЕТ, МЕТОДЫ И ЗАДАЧИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ	6
1.1. Предмет региональной экономики	6
1.2. Методы региональной экономики	9
1.3. Функции и задачи региональной экономики	11
1.4. Направления региональной экономики	12
<i>Контрольные вопросы</i>	14
Глава 2. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА	15
2.1. Основные характеристики региональной политики	15
2.2. Миссия и стратегические цели социально-экономического развития регионов Российской Федерации	19
2.3. Ретроспективные и перспективные задачи регионального развития	26
<i>Контрольные вопросы</i>	34
Глава 3. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ...	35
3.1. Ретроспектива районирования	35
3.2. Современная система районирования	41
3.3. Направления развития системы районирования ...	47
<i>Контрольные вопросы</i>	53
Глава 4. РАЗВИТИЕ И РАЗМЕЩЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ В РЕГИОНАХ ...	54
4.1. Общественное разделение труда, специализация, кооперирование и концентрация	54
4.2. Формирование и характеристика отраслей народного хозяйства	60
4.3. Другие группировки отраслей и комплексов	68
4.4. Управление производительными силами	75

4.5.	Закономерности, принципы и факторы размещения производительных сил	78
4.6.	Модель размещения отраслей и предприятий	83
	<i>Контрольные вопросы</i>	86
Глава 5.	ОСНОВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ	87
5.1.	Градостроение и типы поселений	87
5.2.	Учет разнообразия интересов в градостроении	89
5.3.	Территориальное планирование градостроительной деятельности	92
5.4.	Зонирование территорий (градостроительное зонирование)	98
	5.4.1. Территориальные зоны и их границы. Правила землепользования и застройки. . . .	98
	5.4.2. Правовое зонирование территории города	103
5.5.	Планировка территории	105
5.6.	Архитектурно-строительное проектирование и строительство	107
5.7.	Информационное обеспечение градостроительной деятельности	112
5.8.	Контроль за осуществлением градостроительной деятельности и ответственность за нарушение законодательства	113
5.9.	Градостроительная документация	114
5.10.	Система органов управления градостроительством . . .	117
5.11.	Экономическая основа градостроительной деятельности	122
	<i>Контрольные вопросы</i>	123
Глава 6.	ОБЪЕДИНЕНИЯ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В РЕГИОНАХ	124
6.1.	Виды объединений по характерным признакам производственной и коммерческой деятельности и их задачи	124
6.2.	Интегрированные бизнес-структуры	133
6.3.	Основные задачи в области развития интегрированных корпораций	138
	<i>Контрольные вопросы</i>	142

Глава 7.	СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ	143
7.1.	Государственное управление в Российской Федерации	143
7.2.	Система законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации	155
7.3.	Местное самоуправление	160
	<i>Контрольные вопросы</i>	174
Глава 8.	ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	175
8.1.	Методология экономического обоснования развития регионального хозяйства	175
8.2.	Комплексная система планирования и прогнозирования социально-экономического развития народного хозяйства и регионов страны	182
8.3.	Региональный аспект реформ и программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу в действии	209
8.4.	Методология комплексной системы планирования развития региона, основанная на «центрах» развития	219
	<i>Контрольные вопросы</i>	228
Глава 9.	СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ В РЕГИОНЕ	230
9.1.	Система региональных счетов — статистическая база регионального анализа	230
9.2.	Теоретические основы, понятия и категории системы национальных счетов, реализуемые на региональном уровне	233
9.3.	Система макроэкономических показателей в СНС и СРС	247
9.4.	Система основных счетов	260
	9.4.1. Принципы построения и классификация счетов	260

9.4.2.	Содержание, структура и аналитические возможности текущих региональных счетов . . .	263
9.4.3.	Счет операций с капиталом и проблемы разработки счетов накопления	280
9.4.4.	Основные методы расчета региональных показателей СРС и методологические проблемы их разработки	287
9.5.	Использование системы региональных счетов в макроэкономическом анализе регионального развития	292
9.6.	Система балансовых таблиц «затраты — выпуск» . . .	297
	<i>Контрольные вопросы</i>	308
Глава 10.	ФИНАНСЫ РЕГИОНОВ	309
10.1.	Финансовые ресурсы региона	309
10.2.	Функции и принципы бюджетной системы	316
10.3.	Региональные бюджеты Российской Федерации . . .	321
10.4.	Местные бюджеты	326
10.5.	Межбюджетные отношения	334
	<i>Контрольные вопросы</i>	340
Глава 11.	НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ И ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ КОРПОРАЦИЙ В РЕГИОНАХ РФ	341
11.1.	Виды научной и научно-технической деятельности в регионах и ее субъекты	341
11.2.	Основы отраслевой научно-технической политики и важнейшие направления развития науки и технологий	348
11.3.	Основные направления государственной политики РФ в области развития инновационной системы	357
11.4.	Направления инновационного развития в базовых отраслях	369
	<i>Контрольные вопросы</i>	377
Глава 12.	ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕГИОНЕ	379
12.1.	Сущность и роль инвестиций в народнохозяйственном и региональном развитии	379

12.2.	Формирование регионального инвестиционного климата	388
12.3.	Управление инвестиционными процессами в регионе	396
	<i>Контрольные вопросы</i>	405
Глава 13.	СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ	407
13.1.	Социальные гарантии населения	407
13.1.1.	Социальное обслуживание населения и вопросы минимального социального обеспечения	407
13.1.2.	Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов	413
13.1.3.	Социальная поддержка граждан льготных категорий	418
13.1.4.	Социальная помощь семьям, малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам	421
13.1.5.	О правах ребенка	428
13.1.6.	Социальная защита молодежи	436
13.1.7.	Улучшение положения женщин в России	438
13.2.	Региональная социальная политика	442
13.3.	Вопросы социального партнерства между работодателями, работниками и государством	455
	<i>Контрольные вопросы</i>	459
Глава 14.	ЭКОЛОГИЯ РЕГИОНА	461
14.1.	Экологическая политика	461
14.2.	Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды	466
14.3.	Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	469
	<i>Контрольные вопросы</i>	476
Глава 15.	РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	477
15.1.	Определение природопользования	477
15.2.	Природные ресурсы и их классификация	477
15.3.	Природно-ресурсный потенциал	480

15.4.	Значения, цели и задачи экономической оценки природных ресурсов	482
15.5.	Содержание и показатели экономической оценки природных ресурсов	483
15.6.	Экономическая оценка земельных, лесных и водных ресурсов	490
15.7.	Платность природных ресурсов	493
15.8.	Российское законодательство. Система платежей и налогов за пользование природными ресурсами	493
	<i>Контрольные вопросы</i>	506
Глава 16.	ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ	507
16.1.	Свободные экономические зоны	507
16.2.	Особые экономические зоны	510
	<i>Контрольные вопросы</i>	517
Глава 17.	НАЦИОНАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	518
17.1.	Государственная национальная политика	518
17.2.	Реализация государственной национальной политики в регионах	527
17.3.	Итоги мониторинга в области реализации государственной национальной политики в 2007 г.	539
	<i>Контрольные вопросы</i>	543
Глава 18.	ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА	544
18.1.	Общие положения о безопасности	544
18.2.	Угрозы национальной безопасности, концепция и стратегия их нейтрализации	551
18.3.	Экономическая безопасность региона	557
	<i>Контрольные вопросы</i>	568
	Список использованной литературы	569