

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Хабаровская государственная академия экономики и права»
Биробиджанский филиал
Муниципальное образование «Город Биробиджан»
Еврейской автономной области

**Проблемы и перспективы
государственного и муниципального управления**

Материалы
межрегиональной научно-практической конференции

07 – 08 ноября 2012 года

Хабаровск 2013

ББК У 9 (2) 29

Г 72

Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления : материалы межрегиональной научно-практической конференции. 07 – 08 ноября 2012 года. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2013. – 300 с.

ISBN 978-5-7823-0594-9

Рецензенты: А.С. Анисимов,
канд. экон. наук, начальник управления экономического развития
администрации города Хабаровска
В.В. Кулыгин, д-р юрид. наук, профессор,
директор Дальневосточного филиала Российской правовой академии

ISBN 978-5-7823-0594-9

© Хабаровская государственная академия экономики и права, 2013

*Л.Б. Рейдель, канд. юрид. наук,
директор Биробиджанского филиала
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

**БИРОБИДЖАНСКИЙ ФИЛИАЛ ХГАЭП –
ЦЕНТР ПОДГОТОВКИ КАДРОВ
ДЛЯ ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ**

В сентябре 1997 г. Хабаровская государственная академия экономики и права открыла свое представительство в г. Биробиджане. С этого времени начался отсчет времени по подготовке профессионалов в области высшего образования для правоохранительных органов и финансовых структур ЕАО. Большую помощь в создании филиала оказали руководители области и областного центра, бывший ректор ХГАЭП В.А. Лихобабин, деканы юридического факультета В.Н. Ширяев и финансового факультета С.Н. Солдаткин.

Филиал представляет собой обособленное структурное подразделение расположенное вне основного местонахождения самой академии. Поэтому решался ряд задач по его открытию. Во-первых, это расширение сферы хозяйственной деятельности, во-вторых, освоение нового рынка сбыта образовательных услуг, в-третьих, это увеличение доли присутствия на рынке сбыта, так как в это время в г. Биробиджане был открыт местный вуз и действовал московский вуз – СГА, поэтому был большой риск открытия нового филиала:

- неспособность выйти на безубыточный уровень функционирования;
- возможность роста непроизводительных расходов академии и многое другое.

При этом руководство академии и филиала проанализировало перспективы открытия филиала, а это конкурентоспособность и платежеспособный спрос на услуги со стороны немобильных покупателей образовательных услуг. При этом были использованы все образовательные технологии, в том числе реализуемые с применением информационно-телекоммуникационных сетей, взаимодействии профессорско-преподавательского состава вуза и обучающихся. Особое внимание было уделено анализу стратегического подхода к достижению конкурентного преимущества с учетом возможностей, возникающих вследствие существования отдаленной зоны спроса на услуги. Поэтому было намечено два подхода:

1. Пространственное расположение, то есть затраты на оказание образовательных услуг. Затраты резко снижаются для потребителей, так как они прожи-

вают по месту дислокации филиала, то есть у них нет расходов на проезд, проживание и другое, а это предпосылки для повышения рентабельности филиала.

2. Планирование координации, то есть согласование хозяйственной деятельности, и главное в этом является организация и согласование временных перемещений преподавателей, что позволяет использовать профессорско-преподавательский состав, имеющий научные степени и звания докторов и кандидатов наук, профессоров и доцентов.

Мы считали и считаем, что главное – это не только стопроцентная остепененность профессорско-преподавательского состава, но и личность преподавателей. Об этом говорят маркетинговые исследования, которые мы проводим постоянно. Первая и важнейшая задача, которая стоит перед филиалом, – это качество обучения. Подготовку высокого уровня кадров для ЕАО осуществляют высококвалифицированные преподаватели, известные не только в Дальневосточном регионе, но и в стране. Достаточно отметить, что большинство их них использует новейшие методики преподавания и жизненную практику. Методические разработки таковых прошли апробацию в учебно-методических объединениях федеральных вузов страны

Кроме того, нами учитываются не только цены на образовательные услуги, но и условия, которые определяют преимущество отдельных мест базирования предприятий ЕАО (это сфера услуг, спрос на услуги, размещение на территории ЕАО «чистых» потребителей (для государственных нужд) и многое другое), и материально-техническое и информационное обеспечение для функционирования филиала.

Историю Биробиджанского филиала ХГАЭП можно разделить на два периода. Первый – это 1997 – 2002 гг., когда филиал действовал как представительство и осуществлял набор студентов всего по двум специальностям «Юриспруденция» и «Финансы и кредит». Численность студентов в те годы составляла около 300 человек. Первым студентам приходилось заниматься в арендованных помещениях нынешнего областного Биробиджанского колледжа культуры. Второй же период, с 2002 г., был ознаменован преобразованием представительства в Биробиджанский филиал. В это время филиал успешно прошел лицензионную экспертизу и аккредитацию Министерства образования и науки, получил новый учебный корпус, располагающий современными, комфортабельными аудиториями, библиотекой, компьютерным классом.

Сегодня в филиале насчитывается около одной тысячи студентов, которые уже обучаются на пяти факультетах. К вышеназванным факультетам добавились «Аудитор», «Менеджер», «Международные экономические отношения». Мы де-

лаем все, чтобы выпускник филиала стал конкурентоспособным на рынке труда. Для этого мы широко используем возможности производственных и преддипломных практик. Студенты, тщательно изучая и анализируя деятельность учреждений, организаций и предприятий области выходят на защиту диплома с обоснованными предложениями, которые зачастую имеют для них практическую значимость. Многие выпускники по окончании обучения получают приглашения на работу от организаций, где они проходили практику. Со многими предприятиями и организациями филиал связывает давнее плодотворное сотрудничество через заключение договоров о профессиональном сотрудничестве, основой которых является совместная деятельность сторон в целях повышения профессионального мастерства преподавателей Академии и сотрудников предприятий, проведение совместных научных исследований, семинаров, подготовки высококвалифицированных специалистов в области экономики и права. Этому во многом способствуют созданные центры «Юридический», «Образовательные программы». Успешное функционирование этих центров позволяет филиалу быть одним из знаковых на рынке образовательных услуг в ЕАО. Этим самым мы укрепляем свой имидж в глазах потенциальных потребителей, привлекая их к обучению.

Что касается предприятий, то от них мы получаем заказы на разработку отдельных курсов, подготовки, переподготовки, а также повышение квалификации кадров. Все это дает предприятиям специалистов, а студенты и выпускники приобретают практические навыки и место работы.

Реформирование российского образования заставляют искать новые активные формы обучения студентов, направленные на развитие профессионального интереса, организацию их активной самостоятельной работы, участие в деловых играх, судебных процессах, научных исследованиях, практикуем проведение научно-практической конференции с участием наших выпускников и студентов.

На базе филиала работают постоянно действующие курсы для государственных и муниципальных служащих, бухгалтеров, налоговиков, аудиторов. Для их проведения привлекаются не только преподаватели Академии, но и практические работники. На эти семинары привлекаются также наши студенты. Филиалу приходится адекватно реагировать на желание студентов в получении дополнительных образовательных услуг, и мы организуем подготовку по таким программам, как «1С Бухгалтерия», «Кадры», «Предприятие».

Руководство филиала тесно взаимодействует с информационными системами «КонсультантПлюс» и «Гарант», организует на базе филиала семинары, конкурсы по

профессиям привлекая студентов и выпускников филиала, что в значительной степени способствует раскрытию их творческих и профессиональных возможностей.

Немаловажное значение имеет грамотно построенная рекламная компания нашего филиала, которая находит отражение у работодателей и потребителей, что делает известность филиалу для абитуриентов и их родителей.

Многие филиалы в нашей области, да и местный вуз, занимаются демпингом цен на рынке образовательных услуг, однако Академия вкладывает средства в развитие филиала. Это дало нам свою прекрасно оснащенную учебную базу, учебные аудитории, богатый библиотечный фонд, электронно-учебно-методические комплексы с доступом к электронным учебникам, пособиям и Интернету. Благодаря организованному сервису, студент может получить любую информацию, преподаватели Академии постоянно обновляют собственные учебно-методические пособия. Полную информацию об Академии и филиале можно получить на сайте филиала.

Хочется сказать и о сотрудниках Биробиджанского филиала, создающих условия и обеспечивающих организацию учебного процесса на базе филиала. 50 % состава работников почти десять лет работают в филиале, среди них Н.Н. Усачев, Н.В. Леонтьева, М.Г. Щекина, В.А. Векслер. Многих сотрудников филиала отличает профессиональная компетентность, ответственность, высокая работоспособность, внимательное и тактичное отношение к преподавателям и сотрудникам, глубокое переживание за свою работу и работу коллектива в целом.

Для руководства филиала главное – это качество знаний выпускников, их компетентность, умение формировать как личные, так и коллективные цели, то есть умение повышать «рыночную стоимость» будущего специалиста, для того чтобы он как профессионал мог вступать в конкурентную борьбу на рынке труда. Для решения этой задачи мы строго выполняем требования, закрепленные в Госстандарте, и это наша принципиальная позиция. Юридический факультет в текущем году прошел аккредитацию в общероссийской организации «Ассоциация юристов России» и получил положительную оценку.

Наша деятельность направлена на формирование в филиале благоприятного социального климата за счет создания атмосферы взаимопонимания, сотрудничества и профессиональной ответственности.

Руководство филиала работает в тесном контакте с деканами, заведующими кафедрами, библиотекой, хозяйственными структурами академии.

Развитие филиала невозможно без тесного взаимодействия и взаимопонимания руководства академии. Мы чувствуем поддержку и заинтересованность пер-

вого проректора И.Б. Мироновой в развитии филиала, поддерживают наши предложения деканы факультетов «Менеджер» – И.В. Зикунова, «Аудитор» – Л.А. Лахина, заведующие кафедрами – И.М. Соломко, С.Н. Леонов, О.Б. Вахрушева, В.В. Ермолаева, В.А. Уханов и др.

Вопросы обновления библиотечного фонда, обеспеченности учебно-методическими пособиями, периодическими изданиями успешно решаются директором библиотеки академии Ю.В. Потехиной, заведующей библиотекой юридического факультета Н.И. Наумовой. Заботу и практическую помощь в решении вопросов по организации деятельности филиала оказывает центр по работе с филиалами и дистанционному обучению в лице С.И. Кибяковой.

За 15 лет работы филиал стал настоящей «кузницей кадров» для ЕАО. Специалистами в области права и экономики стали более двух тысяч выпускников. К руководству филиала регулярно обращаются работодатели с просьбой подыскать подходящие кадры, а ставшее традиционным вручение дипломов в присутствии работодателей превращается в настоящий праздник для выпускников. Поэтому у выпускников Академии нет проблем с трудоустройством.

Академия стала отличной «стартовой площадкой» для тех, кого привлекает наука и преподавательская деятельность. Шесть выпускников филиала защитили кандидатские диссертации, а некоторые из них теперь сами преподают в филиале, среди них О.Л. Коноваленко, А.Ю. Духнова и др.

Особая гордость филиала – его выпускники, которые трудятся во всех уголках ЕАО и за ее пределами и занимают руководящие посты в государственных органах и МСУ. Среди них кандидат юридических наук А.А. Винников – губернатор ЕАО, И.Н. Пинчук – зампредела правительства ЕАО, В.А. Золотарев – начальник отдела судебного департамента ЕАО, С.П. Лесков – замруководителя департамента в Министерстве по развитию Дальнего Востока, кандидат педагогических наук Е.А. Сильянов – руководитель департамента в Министерстве образования и науки РФ, Н.В. Макаров – замглавы мэрии, управляющий делами. Подавляющее большинство выпускников достойно представляют филиал Хабаровскую государственную академию экономики и права в судебных и правоохранительных органах, юридических и финансовых организациях, являются ведущими предпринимателями в ЕАО. Они с благодарностью вспоминают профессорско-преподавательский состав, раскрывший им тайны профессии. Поэтому мы не только гордимся нашей 15-летней историей, но и уверенно смотрим в будущее.

СЕКЦИЯ I

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В СОСТАВЕ СУБЪЕКТА РФ: ЭКОНОМИКО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

*А.Ю. Завалишин,
д-р социолог. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ ДАЛЬНЕВОСТОЧНИКОВ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Исследование территориального поведения социального субъекта – это сравнительно новая тема, эксплицированная в социологии региона и шире – регионоведении. При этом если центральной темой регионоведения является почти исключительно междисциплинарный анализ макроэкономических и макросоциальных проблем развития регионов, то микроуровень (поведение региональных общностей) зачастую остается за рамками предметной области регионалистов. А ведь именно на этом микросоциальном уровне закладываются те устойчивые поведенческие паттерны, которые во многом определяют направленность социально-экономической эволюции регионов, успех / неудачу в проведении социально-экономических реформ в региональном разрезе.

Данное направление исследований имеет особое значение для Дальнего Востока России, отличающегося как спецификой территории (включая природу, ресурсы, геополитическое и геоэкономическое положение), так и особенностями населения. Представляется, что концентрация исследовательского (и в равной степени – административно-политического) внимания преимущественно на структурных аспектах его включения в пространство России и АТР не позволяет увидеть и учесть ряд латентных факторов, влияющих на территориальное социально-экономическое поведение населения (включая и миграционное). А ведь именно оно непосредственно влияет как на динамику регионального развития, так и на имидж региона, в конечном счете определяя наше общее будущее на востоке страны.

Теоретико-методологические основания для изучения территориального поведения социальных субъектов (включая региональные общности) изложены

нами в ряде трудов, в частности монографиях «Территориальное социально-экономическое поведение» [5], «Территориальное поведение россиян» [8] и ряде статей [3; 4].

Основная научная и практическая значимость данного подхода состоит в том, что он позволяет, во-первых, обнаружить сущностную связь между человеком, группой, обществом и той территорией, на которой они проживают; во-вторых, понять, как особенности территории влияют на коллективную психологию и социальное поведение людей, в частности их социально-экономическое поведение; в-третьих, перейти от макроэкономических и макросоциальных исследований регионов на личностный уровень и, благодаря этому, обнаружить латентные причины проблем социально-экономического развития краев, областей, городов и сел России; и, наконец, в-четвертых, получить, благодаря этому, инструментарий эффективного воздействия на региональную общность с целью оптимизации условий ее жизнедеятельности.

Нельзя не признать, что понятие «территориальное поведение социального субъекта» пока еще не получило широкого признания в научном сообществе, хотя количество исследований в данной области (преимущественно, регионального уровня) последовательно увеличивается. Поэтому я позволю себе дать его авторское определение. Итак, *территориальное поведение* – это комплекс индивидуальных и групповых реакций на рефлекссию пространства коммуникации (опредмеченного в территории проживания) в соответствии с априорными представлениями о нем, данными от рождения, и культурными стереотипами, приобретенными в процессе развития и социализации личности.

Центральная идея исследования территориального поведения состоит в том, что оно складывается из территориальных действий социальных субъектов, которые, помимо прочего, включают в свою структуру территорию, но не как материальный субстрат, а как некую идею, представление о ней, ее ресурсах, протяженности и социокультурной ценности или, говоря по-другому, «образы» территории.

Отсюда закономерно следует, что к территориальному следует относить такое социальное поведение, которое, во-первых, так или иначе связано с территорией, на которой оно происходит; во-вторых, включает данную территорию в акт социального взаимодействия, используя ее как ресурс (материально-вещественный, пространственный или идеологический); в-третьих, основывается на пространственных (территориальных) представлениях людей.

Другими словами, если экс-территориальное поведение – это поведение социального субъекта, опосредованное антропологически (социально-

биологической природой человека и общества), то территориальным является такое социальное поведение, по отношению к которому территория выступает как *среда*, *фактор* и *идея* в том или ином их сочетании. Можно сказать и так: территориальное поведение – это поведение, которое *дифференцирует* социально-территориальные общности, в то время как экстерриториальное *интегрирует* их в единое общество. Диалектическое взаимодействие территориальных и экстерриториальных форм коллективного поведения является видимым отражением двойственной природы человека: с одной стороны, его стремления к объединению с себе подобными, с другой – не менее сильного стремления к сохранению своей индивидуальности. Одной из важнейших форм территориального поведения является территориальное социально-экономическое поведение (далее – ТСЭП), которое опосредовано, во-первых, природно-климатическими особенностями той или иной территории; во-вторых, территориальными ресурсами; в-третьих, «образом» территории в коллективном сознании социально-территориальной общности; в-четвертых, моделями территориального поведения, исторически сложившимися на данной территории и вошедшими в локальную (поселенческую, региональную) субкультуру; в-пятых, территориальным разделением труда в масштабах страны и мира.

ТСЭП включает два уровня – *базисный* и *динамический*, вследствие этого может рассматриваться как система. Базисный уровень основан на всем спектре характеристик данной территории, их рефлексии в общественном и индивидуальном сознании, социально-психологических особенностях ментальности представителей данной социально-территориальной общности (территориальная идентичность, территориальное сознание, территориальные интересы); динамический уровень связан с макросоциальными и макроэкономическими процессами, которые развиваются на данной территории.

Если первый уровень относительно статичен и эксклюзивен для каждой конкретной местности и дислоцированного на ней социума, он изменяется лишь на протяжении сравнительно долгого времени или в виду форс-мажорных обстоятельств (например, в связи с изменением геополитического положения данной территории после перемещения государственных границ, обнаружением / истощением природных ресурсов и полезных ископаемых, глобальным изменением климата, вызвавшим опустынивание или, наоборот, заболачивание и т.п.), то динамический уровень эволюционирует в соответствии с общими экономическими законами и может быть описан, например, с привлечением теории длинных волн Н.Д. Кондратьева, теории стадий экономического развития

Дж. Фридмана, фаз эволюции расселения Дж. Джиббса, технико-экономических парадигм К. Фримена и др.

Фундированное исследование территориального социально-экономического поведения региональных общностей России по состоянию на 1990-е – первую половину 2000-х гг. позволило концептуализировать ряд типов регионов в зависимости от доминирующих в них форм ТСЭП: 1) ядерные (субъядерные); 2) полупериферийные (промышленные, промышленно-аграрные, аграрно-промышленные); 3) периферийные (аграрные, сырьевые, отсталые).

Соответствующему анализу были подвергнуты и регионы Дальнего Востока России. Специфическими особенностями территории этого макрорегиона, непосредственно влияющими на базисный уровень ТСЭП населения, являются, во-первых, географическая удаленность от политического и экономического центра страны при одновременной близости к мировым державам: США, Японии, Китаю, Северной и Южной Корее; во-вторых, огромная протяженность территории при крайне низкой плотности населения (особенно в центральных, северных и северо-восточных районах); в-третьих, наличие значительных запасов горнорудных и биологических ресурсов при крайне недостаточной развитости транспортной инфраструктуры и перерабатывающих предприятий. Кроме того, большую роль в формировании базисного уровня паттернов территориального поведения играют социокультурные особенности населения, имеющие долговременный характер: полиэтничность, поликонфессиональность, высокая миграционная активность, пионерный характер заселения.

К факторам, опосредующим динамический уровень ТСЭП населения Дальнего Востока, можно отнести, во-первых, общий вектор социально-экономического развития России, неотъемлемой частью которой является Дальневосточный регион; во-вторых, социально-экономическую политику российской власти по отношению к нему (структурную, инвестиционную, налоговую и пр.); в-третьих, специфику приграничных отношений с ближайшими соседями (Китаем, Японией, обеими Кореями); в-четвертых, возрастающий приток трудовых мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья и ряд других.

Последствиями действия названных факторов стали следующие *особенности территориального поведения* дальневосточников: 1) сравнительно высокий уровень инновационности мышления; 2) выраженная миграционная мотивация на запад страны и за рубеж; 3) психология временщиков; 4) более высокий в сравнении с другими территориями России уровень девиантного поведения.

Экономико-социологический анализ ТСЭП дальневосточников, сделанный нами по состоянию на 2006 г., показал, с одной стороны, сравнительно высокий потенциал населения, с другой – невозможность по ряду объективных и субъективных причин реализовать этот потенциал в должной мере. Сравнение субъектов Дальневосточного федерального округа с другими субъектами Российской Федерации по уровню ТСЭП их населения позволило отнести к полупериферийным-промышленным 4 региона (по степени убывания типологических показателей это Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область и Приморский край), к периферийным аграрным и сырьевым – остальные 6 (Корякский АО, Амурская и Магаданская области, Еврейская АО, Чукотский АО и Камчатская область).

Со времени проведения этих исследований прошло 6 лет, и представляет бесспорный интерес вопрос о том, какие изменения произошли в субъектах Дальневосточного региона за указанный период. Это тем более важно, что очень многие исследователи – и социологи, и экономисты в целом – дают негативную оценку текущей динамике его социально-экономических показателей и неоптимистичный прогноз на будущее. Одной из очевидных причин такого положения называют продолжающийся отток населения, и с этим нельзя не согласиться. Действительно, за период между январем 2003 г. и январем 2011 г. наш регион потерял 704,5 тыс. человек [6, 32; 7, 22] В эту цифру вошла и естественная убыль населения, и миграция за пределы Дальнего Востока, но в любом случае это огромная потеря более чем 10 % его населения.

О причинах и последствиях такого явления для Дальнего Востока, так же как и невысокой эффективности программ по привлечению на его территорию населения, нужно говорить отдельно. В данном случае я хочу обратить внимание аудитории на тот факт, что оценка территориального социально-экономического поведения дальневосточников все же позволяет смотреть в будущее с некоторой долей оптимизма. Вот лишь некоторые данные, иллюстрирующие эту точку зрения.

Однако прежде необходимо сказать, что комплексная оценка ТСЭП региональной общности – это сложная аналитическая задача, предполагающая сравнение целого ряда показателей, в частности доли населения с высшим и средним специальным образованием; степени развития образования и науки, непосредственно определяющих уровень инновационности населения региона; ряда макроэкономических показателей и их динамики в пересчете на душу населения или занятого в экономике (это отраслевая структура экономики

региона, уровень ее диверсификации, состояние транспортной и социальной инфраструктуры, ВРП и др.), регионального ИРЧП и др.

Приведу некоторые сравнительные данные в их динамике между 2002(3) – 2010 / 2011 гг. (таблицы 1, 2, 3).

Таблица 1 – Доля населения с высшим образованием (по данным переписей 2002 и 2010 гг.) [1; 2]

Регион	2002	2010	Увеличение в сравнении с 2002 г.
	%	%	
Российская Федерация	15,7	22,8	1,45
Весь Дальний Восток	15,3	21,5	1,41
Республика Саха (Якутия)	14,4	21,1	1,47
Камчатский край	16,1	24,3	1,51
Приморский край	15,8	21,8	1,38
Хабаровский край	17,4	24,0	1,38
Амурская область	13,1	18,4	1,40
Магаданская область	15,2	23,9	1,57
Сахалинская область	13,2	19,5	1,48
Еврейская АО	9,6	15,3	1,59
Чукотский АО	14,5	22,0	1,52

Таблица 2 – Объем ВРП на душу населения (тыс. руб.) [6, 321 – 322; 7, 353 – 354]

Регион	2001	2009	Увеличение в сравнении с 2001 г.
Российская Федерация	54,33	226,01	4,16
Весь Дальний Восток	<u>55,74</u>	<u>268,34</u>	4,81
Республика Саха (Якутия)	102,84	347,20	3,38
Камчатский край	61,02	278,78	4,57
Приморский край	34,42	185,24	5,38
Хабаровский край	54,55	196,25	3,60
Амурская область	39,07	175,93	4,50
Магаданская область	69,28	296,89	4,29
Сахалинская область	81,97	765,22	<u>9,34</u>
Еврейская АО	24,28	136,83	5,64
Чукотский АО	114,07	925,41	<u>8,11</u>

Таблица 3 – Индекс развития человеческого потенциала [9; 10]

Регион	Позиция во всероссийском рейтинге регионов по уровню достигнутого ИРЧП	
	2003 (из 79 расчетных)	2012 (из 83 расчетных)
Республика Саха (Якутия)	7	9
Камчатский край (область)	46	72
Приморский край	66	40
Хабаровский край	37	33
Амурская область	68	58
Магаданская область	11	34
Сахалинская область	40	7
Еврейская АО	77	78
Чукотский АО	15	39

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы:

1. В течение 2000-х гг. ТСЭП населения Дальнего Востока России претерпело существенные и неоднозначные изменения. Можно говорить об их амбивалентности: что-то, безусловно, было позитивным (например, рост уровня диверсифицированности региональных экономик), что-то негативным (эскапистские настроения, выразившиеся в продолжении массового оттока населения в другие регионы России и за рубеж).

2. Расчет, сделанный по обозначенным выше показателям, свидетельствует о том, что к концу 2000-х гг. на Дальнем Востоке сложилось следующее соотношение типов регионов, опосредованное формами динамического уровня ТСЭП их населения: полупериферийные промышленные (Приморский и Хабаровский края), сырьевые периферийные (Республика Саха (Якутия), Магаданская и Сахалинская области, Камчатский край, Чукотский автономный округ), аграрные периферийные (Еврейская АО и Амурская область).

3. Если общая тенденция динамики ТСЭП в регионах Дальнего Востока в 1990-е гг. в целом характеризовала те негативные процессы в социально-экономической сфере, которые сопровождали переход от социалистической экономической модели к капиталистической (ни один из регионов не подтвердил своего статуса, все они переместились в полупериферию и периферию), то в 2000-е гг. наметилась более позитивная тенденция, впрочем, также неоднозначная: все регионы Дальнего Востока продемонстрировали рост интенсивности ТСЭП их населения, но в одних субъектах ДФО он был более значительным (Еврейская АО, Магаданская и Сахалинская области, Чукотский АО, Республика

Саха (Якутия), Камчатский и Приморский края), в других – менее (Хабаровский край, Амурская область). О причинах этого нужно говорить отдельно.

Общий вывод: утверждение о сугубой периферийности Дальневосточного региона, которое делают некоторые исследователи на основании, прежде всего, его пространственной удаленности от Центра и сравнительно низких показателей ВРП, связанных преимущественно с относительной малочисленностью населения, не находят подтверждения в проекции концепции территориального поведения их населения. Дальний Восток России является уникальной территорией не только в природно-географическом плане, но и в связи с социально-экономическими особенностями его населения, которое еще на рубеже XIX – XX вв. демонстрировало модели ТСЭП, соответствовавшие характеристикам полупериферийного региона. Данная его особенность пролонгировалась в годы советской власти, сохраняется она и в наши дни.

Список использованных источников

1. Всероссийская перепись населения 2002 // www.perepis2002.ru/index.html?id=15.
2. Всероссийская перепись населения 2010 // www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.
3. Завалишин, А. Ю. Исследование территориального поведения региональной общности в социологии / А. Ю. Завалишин // Региональные проблемы. 2010. № 1. Т. 13. С. 105 – 110.
4. Завалишин, А. Ю. Методология исследования коллективных общностей / А. Ю. Завалишин // Вестник Московского университета. 2008. № 2. С. 71 – 83. (Социология).
5. Завалишин А. Ю. Территориальное социально-экономическое поведение (теоретико-методологический анализ) : монография / А. Ю. Завалишин. – М. : РУДН, 2008.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2003 : стат. сб. – М. : Госкомстат России, 2003.
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011 : стат. сб. – М. : Госкомстат России, 2011.
8. Рязанцев, И. П. Территориальное поведение россиян (историко-социологический анализ) / И. П. Рязанцев, А. Ю. Завалишин. – М. : Академический Проект; Гаудеамус, 2006.
9. Социальный атлас российских регионов : интегральные индексы // <http://atlas.socpol.ru/indexes/index.shtml>.
10. Центр региональных практик // ИРЧП регионов РФ // http://ratingregions.ru/human_development_index.php.

*Т.З. Балковская, канд.экон. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

*Т.В. Панкратенко, канд. экон. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

*О.И. Шуракова, канд. экон. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

Начиная с девяностых годов XX в. население и трудовые ресурсы на Дальнем Востоке сокращаются за счёт миграционного оттока жителей в западные и южные регионы России, а также в другие страны. Сокращение количества труда и количества трудовых ресурсов способствует ухудшению параметров функционирования рынка труда. В настоящее время Дальний Восток является донором трудовых ресурсов для других федеральных округов Российской Федерации и потребителем иностранной рабочей силы из стран СНГ и дальнего зарубежья. В то же время инвестиционные потоки, напротив, имеют устойчивый положительный вектор в связи с реализацией крупных инфраструктурных проектов.

Сложившаяся ситуация не может не тревожить дальневосточных учёных, специалистов, руководителей различных уровней, что предполагает более внимательное изучение исторического опыта освоения региона, оценку состояния рынка труда, определение основных задач создания устойчивых долгосрочных источников формирования трудовых ресурсов региона. Рассмотрение особенностей современного рынка труда Дальнего Востока позволяет отметить, что одним из значимых факторов формирования рынка труда периферийного региона является государственная политика привлечения и закрепления постоянного населения. История демографического развития российского Дальнего Востока – это часть социально-экономического, демографического и геополитического развития Востока России. Формирование и динамика численности населения и его экономически активной части в Дальневосточном регионе имеет свои особенности. Интенсивное развитие Дальнего Востока началось в конце XIX в. со строительства Транссибирской магистрали, когда царское правительство поставило задачу создать на Тихом океане военную базу.

Главной целью было заселение пограничных территорий, так как в это время уже ощущалось демографическое давление со стороны Китая на малозаселён-

ный Дальневосточный край. В начале XX в. была принята Программа аграрного переселения П.А. Столыпина о переселении на Дальний Восток безземельных крестьян из внутренних губерний России. Программа полностью финансировалась государством, и безземельные крестьяне из внутренних губерний активно переселялись для освоения территорий. На этом этапе под патронажем государства формировался экономический и населенческий потенциал Дальнего Востока. По данным первой Всероссийской переписи населения 1897 г., на Дальнем Востоке зарегистрировано 367 тыс. человек. Началом второго этапа хозяйственного освоения и формирования населенческого и трудового потенциала дальневосточных территорий можно считать 1926 г., когда был образован Дальневосточный край. В его современных границах (по данным Всесоюзной переписи населения 1926 г.) проживало 1,6 млн жителей, что в 4 раза больше, чем в 1887 году. Но этого было недостаточно для обеспечения рабочей силой развивающихся отраслей промышленности и сельского хозяйства.

Период 1933 – 1940 гг. можно характеризовать как период индустриальной милитаризации. Экономика региона трансформировалась в экономику индустриального типа, когда были сформированы сильный добывающий сектор и оборонная промышленность. Их развитие сдерживалось дефицитом трудовых ресурсов. Необходимо было решить задачу привлечения населения из центральных районов России и союзных республик. С середины 1930-х г. население Дальнего Востока существенно увеличилось за счёт вынужденных переселенцев.

С помощью такой рабочей силы в регионе построены новые промышленные и гражданские объекты и инфраструктура, что позволило обеспечить превышение притока населения над оттоком на 900 тыс. человек. Именно с этого времени прирост населения в регионе стал значительно превышать аналогичный показатель по России в целом.

Период 1940 – 1959 гг. – третий этап развития и роста экономического и демографического потенциала Дальнего Востока. Индустриализация изменила распределение трудовых ресурсов (в 1940 г. на долю промышленности приходилось свыше 30 % всех рабочих и служащих народного хозяйства региона) и способствовала росту потребности в ресурсах труда и значительному увеличению темпов прироста населения.

В период с 1941 г. по 1945 г. на Дальний Восток были перебазированы некоторые предприятия из центральных районов России, развивались отрасли, эксплуатирующие уникальные природные ресурсы.

Это привело к тому, что почти в шесть раз увеличилось население на Сахалине, более чем в два раза – в Камчатской области и Чукотском автономном округе. Переселение в дальневосточные регионы продолжалось и в 1945 – 1953 гг. через организованный набор. С каждым работником заключался индивидуальный трудовой договор на срок не менее 2 лет. Основой льготной политики государства в отношении переселенцев было ранее изданное Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1937 г. № 115/2043 «О льготах по сельскохозяйственному переселению». Вся работа с вновь прибывшими была возложена на переселенческие отделы при исполнительных комитетах краевых Советов депутатов трудящихся. Отделы выполняли обязанности контроля по приёму, отправке к местам проживания и размещению семей переселенцев.

Вся ответственность за обеспечение переселенцев, прибывавших сверх плана, была возложена на краевые, районные советы, правления совхозов и колхозов региона. Наибольший прирост населения Дальнего Востока произошёл в первой половине 1950-х гг. и составил почти 1 млн человек. Основными источниками увеличения численности населения были и естественный прирост, и миграция. За счёт миграции обеспечивалось более 50 % прироста численности населения в 1940 – 1959 годах.

Численность населения Дальнего Востока, по данным Всесоюзной переписи населения 1959 г., составила 4,8 млн человек.

Однако в конце 1950 – начале 1960-х гг. возможности роста производительных сил и увеличения демографической насыщенности территории не были реализованы. Дальний Восток России вошёл в экономическую стагнацию, что повлияло на характер демографического развития и миграционную направленность. В отличие от предыдущих периодов, на данном этапе хозяйственного освоения и заселения региона прирост населения в 1959 – 1970 гг. осуществлялся преимущественно за счёт естественного воспроизводства населения (82,5 % от общего увеличения численности населения).

Новый импульс регион получил в связи с началом сооружения БАМа. Промышленное производство на Дальнем Востоке за 1971 – 1985 гг. возросло вдвое, стимулируя привлечение рабочей силы на вновь создаваемые рабочие места, что способствовало росту населения. Этот период относится к пятому этапу экономического и демографического развития региона. Именно в этот период появилась новая форма привлечения трудоспособного населения – общественные призывы. Однако в этот период Дальний Восток в определённой степени исчерпал возможности быстрого экономического роста.

Период 1981 – 1985 гг. оказался последним, когда наблюдался высокий темп прироста населения благодаря постоянно растущей потребности в ресурсах труда. Усилия государства были направлены на привлечение и закрепление населения. Госплан заботился о сбалансированности рабочих мест и трудовых ресурсов региона. В 90-е гг. XX в. изменения в экономической и социальной жизни, принесённые перестройкой, стали основным фактором спада производства. Дальний Восток оказался в состоянии глубочайшего экономического кризиса и, по существу, стал депрессивным районом.

В период с 1986 – 1990 гг. миграция, обеспечивающая прежде прирост численности населения и необходимых трудовых ресурсов для народнохозяйственного комплекса, стала играть подчиненную роль, а в конце 1980-х гг. её значение в формировании населения региона стало уже отрицательным. В 1989 – 1990 гг. миграция «унесла», по имеющимся оценкам, за пределы Дальнего Востока 11,3 тыс. местного населения. Но объёмы миграционного оттока компенсировались естественным приростом населения, и потому ещё наблюдалось незначительное увеличение числа жителей. Последняя максимальная численность населения на Дальнем Востоке – 8 056,6 тыс. человек была на конец 1990 г. – начало 1991 г., в последующие годы ситуация кардинально изменилась. В 2010 г. численность населения Дальневосточного федерального округа составила 6 450 тыс. человек.

Современная геополитическая ситуация в Азиатско-Тихоокеанском регионе с новой остротой поставила вопрос о привлечении населения на Дальний Восток и его закреплении в этом регионе.

Наличие постоянного населения является обязательным условием обеспечения воспроизводства квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы как для экономики региона в целом, так и для интенсивно развивающихся добывающих и перерабатывающих отраслей, развития производственной и непроизводственной инфраструктуры, создания стабильного привлекательного инвестиционного климата. Решение таких сложных задач, несомненно, требует самого пристального изучения исторического опыта государственного участия в формировании условий функционирования рынка труда отдалённого периферийного региона, разработки комплексных программ привлечения, эффективной занятости и воспроизводства населения.

*О.В. Бартюк,
ст. преподаватель кафедры
мировой экономики и внешнеэкономических связей
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ АГРАРНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

На современном этапе развития аграрные предприниматели Дальнего Востока России сталкиваются с рядом трудностей: отсутствие развитой инфраструктуры сбыта сельскохозяйственной продукции, высокие торговые наценки посредников, сильная конкуренция со стороны китайских товаропроизводителей и т.д. Решение существующих проблем, а также обеспечение конкурентоспособности и доходности аграрных предпринимателей региона напрямую зависят от эффективности реализуемых мер государственного и муниципального регулирования деятельности данного вида предпринимателей. Учитывая все методы и инструменты регулирования, можно выделить основные направления регулирования аграрного предпринимательства:

- создание общих условий развития сельского хозяйства;
- регулирование земельных отношений;
- налоговое регулирование;
- ценовое регулирование;
- социально-экономическое развитие сельской местности;
- стимулирование развития конкретных форм аграрного предпринимательства;
- финансово-кредитное обеспечение.

Все эти направления государственного регулирования закреплены в государственной программе развития сельского хозяйства. Однако на практике не все они получили широкое распространение. Для определения направлений совершенствования регулирования аграрного предпринимательства Дальнего Востока России необходимо осуществить анализ инструментов регулирования деятельности данного вида предпринимателей региона. Пунктами анализа будут выступать основные направления регулирования аграрного предпринимательства:

1. Общие условия развития сельского хозяйства. В целом на Дальнем Востоке России уделяют должное внимание мероприятиям по созданию общих условий функционирования сельского хозяйства, заключающимся в нижеследующем:

- поддержание почвенного плодородия;
- создание системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства;
- оказание консультационной помощи аграрным предпринимателям и подготовка специалистов для сельского хозяйства;
- привлечение союзов (ассоциаций) аграрных предпринимателей к формированию и реализации государственной аграрной политики и т.д.

2. Регулирование земельных отношений. В России частная собственность на землю появилась с 1990 года. На сегодняшний день в регионе и в стране в целом разрабатываются мероприятия, содействующие переходу права собственности на землю аграрных предпринимателей малых форм хозяйствования (крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств).

3. Налоговое регулирование. Положительным стоит отметить факт введения в России единого сельскохозяйственного налога, существенно упростившего всю систему налогообложения. Однако ряд налоговых льгот в рамках данного единого налога носит временный характер, а общая сумма налогов и сборов, подлежащая уплате аграрными предпринимателями, продолжает оставаться высокой. В связи с этим целесообразным является изменение системы налогообложения аграрного предпринимательства России в сторону отмены сельскохозяйственного налога или существенное сокращение налоговой нагрузки на деятельность аграрных предпринимателей. Однако органы местного самоуправления, а также органы государственной власти субъектов Дальнего Востока России не могут самостоятельно принимать решения относительно уменьшения или увеличения налоговых выплат аграрным предпринимателям. Таким образом, региональные власти не могут самостоятельно решить проблему снижения налоговой нагрузки аграрных предпринимателей Дальнего Востока России.

4. Ценовое регулирование. На сегодняшний день в России введены минимальные и максимальные гарантированные закупочные цены. Однако данная система цен действует в пользу организаций, осуществляющих закупочные интервенции, а не аграрных предпринимателей, что негативно влияет на доходность вторых. Также диспаритет цен на Дальнем Востоке России проявляется в 2,5 раза сильнее, чем в среднем по России, что не позволяет региональному сельскому хозяйству проводить расширенное воспроизводство. В связи с этим необходимо компенсировать затраты аграрных предпринимателей, вызванных опережающим ростом цен на промышленные ресурсы [4]. Для существенных изменений сложившейся ситуации необходимо осуществить корректировку су-

ществующих методов государственного регулирования деятельности аграрных предпринимателей, в частности необходимо законодательное закрепление гарантированных цен на определённый перечень сельскохозяйственной продукции (вне рамок государственных закупок). Однако данные изменения должны прежде всего приниматься на федеральном уровне и также не могут быть решены в рамках только одного региона.

5. Социально-экономическое развитие сельской местности. На Дальнем Востоке России необходимость социального развития села отображена в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. В рамках государственной программы на Дальнем Востоке России реализуется федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года». Однако значительных положительных результатов в регионе в ходе реализации данной программы не наблюдалось. В 1990 г. реальные доходы жителей региона составляли 123 % к среднероссийскому уровню, а в 2006 г. – только 93 %. При этом уровень оплаты труда работников сельскохозяйственных предприятий на Дальнем Востоке России значительно ниже, чем в других отраслях, и составляет в среднем от 40 до 75 % от средней оплаты труда в регионе [9]. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в центральных регионах России в 2010 г. составила 12,6 %, а на Дальнем Востоке России – 19,1 %. Доля малоимущих домашних хозяйств в сельской местности в центральных регионах России в 2010 г. составила 39,1 %, а на Дальнем Востоке России – 46,7 %. Доля малоимущего сельского населения в России в 2010 г. составила 40,2 %, а на Дальнем Востоке России – 54,2 % [1].

Если разрыв в доходах сельских и городских жителей в среднем по России постепенно сокращается, то на Дальнем Востоке России такая тенденция не наблюдается. Продолжает увеличиваться безработица в регионе, и растёт отток населения из сельской местности. Остро на сегодняшний день в сельской местности стоят вопросы в области образования и здравоохранения. Дальний Восток на сегодняшний день уже выделен как проблемный регион России в сфере социально-экономического развития сельского хозяйства. В качестве наиболее негативных тенденций выделены угрожающие темпы сокращения сельского населения и, как следствие, аграрных предпринимателей [6].

Таким образом, уровень социально-экономического развития сельской местности на Дальнем Востоке России ниже общероссийских показателей. При этом наблюдается ежегодное недофинансирование мероприятий в рамках федеральной программы «Социальное развитие села до 2012 года» как в целом в

России, так в регионе. В рамках этого в качестве одного из направлений совершенствования регулирования аграрного предпринимательства Дальнего Востока России следует выделить социально-экономическое развитие сельской местности, в частности увеличение государственных расходов по данному направлению и стопроцентное выполнение государственных программ развития сельской местности.

6. Стимулирование развития конкретных форм аграрного предпринимательства. Значительное внимание при определении направлений государственного регулирования аграрного предпринимательства России уделяется малым формам хозяйствования, а также стимулированию развития объединительных процессов. На Дальнем Востоке России сельскохозяйственная кооперация и интеграция не получили такого широкого распространения, как в целом по стране.

В 2006 г. Министерством сельского хозяйства РФ была утверждена Концепция развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Так, согласно этой Концепции, регион, доля сельскохозяйственных организаций в валовой продукции сельского хозяйства в котором ниже 30 %, нуждается в корректировке существующих методов регулирования в пользу кооперации. Доля сельскохозяйственных организаций на Дальнем Востоке колеблется от 30 % до 50 %, следовательно, данный регион можно отнести к смешанному типу аграрной структуры (таблица 1). При этом доля сельскохозяйственных организаций, осуществляющих производство продукции растениеводства, составляет 25,3 %. Таким образом, регулирование аграрного предпринимательства на Дальнем Востоке России должно быть направлено на стимулирование развития объединительных процессов.

Таблица 1 – Структура производства основных видов сельскохозяйственной продукции по категориям хозяйств в 2010 г. на Дальнем Востоке России, %

Категории хозяйств	Сельское хозяйство	в том числе	
		Растениеводство	Животноводство
Сельскохозяйственные организации	31,3	25,3	38,3
Аграрные предприниматели малых форм хозяйствования	68,7	74,7	61,7

Примечание. Составлено автором с использованием источника [7].

На сегодняшний день на Дальнем Востоке есть положительные примеры создания интеграционных объединений. Так, ЗАО «Партизан» в настоящее

время осуществляет переработку молока, мяса, зерна и имеет собственные магазины, а в 2009 г. был создан торговый дом. Значительно наращивают объемы производства ОАО «Агроэнерго» и «Вяземский молочный завод». Но все эти интеграционные объединения носят единичный, а не систематический характер [8]. При этом развитие объединительных процессов деятельности аграрных предпринимателей на Дальнем Востоке обусловлено структурой форм аграрного предпринимательства региона.

7. Финансово-кредитное обеспечение. Основными на сегодняшний день инструментами финансово-кредитного обеспечения деятельности аграрных предпринимателей на Дальнем Востоке России, является повышение доступности кредитования в рамках субсидирования процентных ставок по сельскохозяйственным кредитам, а также субсидирование лизинга племенного скота, техники и оборудования для животноводства и промышленного рыбоводства благодаря увеличению уставного капитала ОАО «Росагролизинг». На Дальнем Востоке России, как и в целом по стране, реализация данных инструментов началась с принятием в 2006 г. государственной программы развития сельского хозяйства, а также с реализацией национального проекта «Развитие АПК».

В ходе реализации национального проекта уже на начальных стадиях появились значительные сложности его реализации и выполнения регионом взятых на себя плановых показателей. Так, несмотря на наличие заключенных договоров, ОАО «Росагролизинг» в первом полугодии 2006 г. не было поставлено техники и племенных животных в субъекты региона. При этом ОАО «Росагролизинг» значительно ограничило объёмы и номенклатуру поставки техники, утвержденную Минсельхозом России в Реестре сельскохозяйственной техники и оборудования для реализации сельхозтоваропроизводителям на условиях финансовой аренды (лизинга). Также негативно на реализацию проекта повлияло ограниченное количество банков – участников приоритетного национального проекта. Доступность кредитов уменьшилась в связи с наличием сложной схемы и условий получения кредита, а также отсутствием необходимого залогового имущества у крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств [2]. Постепенно в ходе реализации национального проекта руководством региона и правительством страны предпринимались меры по совершенствованию инструментов регулирования аграрного предпринимательства.

На сегодняшний день на Дальнем Востоке не наблюдаются значительные положительные результаты в рамках субсидирования лизинга племенного скота по направлению «Ускоренное развитие животноводства». Процент участия аграр-

ных предпринимателей региона в данном направлении национального проекта по-прежнему остаётся незначительным. Яркой зависимости прироста производства молока от поставок племенных голов крупного рогатого скота выявлено не было. Так, в республику Саха (Якутия) в 2008 г. было поставлено свыше 3,5 тыс. голов крупного рогатого скота, но при этом в 2009 г. наблюдалось снижение производства молока. Также снижение наблюдалось в Еврейской автономной области, Сахалинской области и Хабаровском крае. При этом на Дальнем Востоке России за период реализации данного направления наблюдалась тенденция снижения поголовья крупного рогатого скота, поставки которого преимущественно осуществляло ОАО «Росагролизинг», в среднем на 30 тыс. голов ежегодно.

Увеличение объёмов производства сельскохозяйственной продукции было достигнуто благодаря реализации Государственной программы по направлению «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства». Данное направление является наиболее затратной частью всех разделов государственной программы как в целом по России, так и на Дальнем Востоке. Ежегодно на финансирование мероприятий, предусмотренных данным направлением, тратится более 70 % всех средств государственной программы. При этом следует отметить, что кредитование процентных ставок, а не списание существующих задолженностей, положительно влияет на всю систему кредитования деятельности аграрных предпринимателей. Так, на сегодняшний день уже начался возврат кредитов 2006 – 2007 годов. Наметилась тенденция обновления сельскохозяйственной техники. За счёт средств федерального и регионального бюджетов в лизинг выполняется более 35 % зерноуборочных комбайнов. Предпочтение отдаётся китайским комбайнам «Джон-Дир», так как они дешевле российских аналогов [5].

В целом на субсидирование кредитов и займов, полученных сроком до 2010 г., из федерального бюджета было выделено 313,32 млн руб., а из бюджета региона – 78,65 млн рублей. При этом доля региона в общем объёме кредитования остаётся незначительной. Так, доля федерального бюджета в субсидировании кредитов и займов Дальнего Востока России, полученных сроком до 2010 г., составила только 1,77 % от общего объёма, а доля регионального бюджета – 2,44 %. Субсидирование кредитов и займов, полученных сроком от 2 до 10 лет за счёт федерального бюджета, составило в 2010 г. 561,21 млн руб., а за счёт средств бюджета региона – 136,87 млн рублей. Доля федерального бюджета в субсидировании кредитов и займов Дальнего Востока, полученных сроком от 2 до 10 лет, составила только 1,25 % от общего объёма, а доля регионального бюджета – 1,62 %. При этом доля региона в общем фактическом объёме всех привлечённых субсидируемых кредитов сроком до 10 лет составила 2,5 %, а до-

ля региона в общем объеме субсидирования – 1 % [3]. Данные показатели являются самыми низкими в стране и не соответствуют доле региона в производстве основных видов сельскохозяйственной продукции.

Столь минимальное участие Дальнего Востока России в реализации данного направления государственной программы можно объяснить ограниченной возможностью получения льготных кредитов. Сельскохозяйственные организации могут получить кредит только при условии рентабельности их деятельности выше 15 %. На Дальнем Востоке этим требованиям отвечают в среднем 25 – 30 % всех организаций. Аграрные предприниматели индивидуально-семейной группы не имеют необходимого залогового имущества, что влияет на доступность получения кредитов. Только 10 % владельцев личных подсобных хозяйств и 10 – 15 % крестьянских (фермерских) хозяйств могут получить льготный кредит в рамках Приоритетного национального проекта [4]. Необходимость сбора большого количества документов для получения кредита значительно сдвигает сроки их получения. Учитывая сезонный характер деятельности аграрных предпринимателей, данный факт существенно влияет на эффективность системы кредитования в целом. При этом муниципальные органы власти Дальнего Востока России имеют ограниченные финансовые возможности для оказания поддержки аграрным предпринимателям региона. В связи с этим регулирование аграрного предпринимательства Дальнего Востока России должно быть направлено на стимулирование привлечения частных инвестиций в сферу производства сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, следует выделить направления совершенствования регулирования аграрного предпринимательства Дальнего Востока России, учитывающие административные полномочия и финансовые возможности органов местного самоуправления и предусматривающие:

- увеличение социальной направленности регулирования;
- увеличение доли сельской кооперации в системе финансово-кредитного обеспечения деятельности аграрных предпринимателей;
- развитие объединительных процессов аграрного предпринимательства.

Успешная реализация всех выявленных направлений совершенствования регулирования аграрного предпринимательства Дальнего Востока России будет способствовать созданию конкурентоспособных национальных производителей сельскохозяйственной продукции на территории Дальневосточного федерального округа, а также значительно повысит доходность региональных аграрных предпринимателей. Особенно актуальным становится вопрос реализации выявленных направлений в условиях вступления России в ВТО.

Список использованных источников

1. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011 : ст. сб. – М. : Росстат, 2010. С. 150 – 154.
2. Итоги реализации нацпроекта «Развитие» АПК на Дальнем Востоке в первом полугодии 2006 года : // www.rost.ru/news/2006/08/021849_4604.shtml (дата обращения: 27.11.2010 г.).
3. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2010 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы» // www.mcx.ru/ (дата обращения: 03.08.2011 г.).
4. Шелепа, А. С. Организационно-экономический механизм хозяйствования аграрного сектора Дальнего Востока : метод. рекомендации / А. С. Шелепа и др. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2010. – 77 с.
5. Шелепа, А. С. Прогнозирование развития сельского хозяйства южных территорий Дальнего Востока / А. С. Шелепа и др. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2009. – 60 с.
6. Проект «Стратегии долгосрочного социально-экономического развития агропромышленного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // www.vniiesh.ru/documents/ (дата обращения: 12.12.2010 г.).
7. Федеральная служба государственной статистики // www.gks.ru (дата обращения: 21.04.2011 г.).
8. Шелепа, А. С. Место интеграции в развитии аграрного сектора Дальнего Востока / А. С. Шелепа // В сб. : Рыночная интеграция в агропродовольственном секторе : тенденции, проблемы, государственное регулирование. М., 2010. С. 79 – 81.
9. Шелепа, А. С. Социально-экономические проблемы сельской местности Дальнего Востока / А. С. Шелепа // www.dvforum.ru/2007/doklads/ks2_Shelepa.aspx (дата обращения: 16.06.2011 г.).

*Л.В. Безродных,
ведущий специалист филиала ОАО «СО ЕЭС» ОДУ Востока,
аспирант ФГБОУ ВПО
«Хабаровская государственная академия экономики и права»*

РЕАЛИЗАЦИЯ В РФ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Муниципальные бюджеты в бюджетной системе РФ – самые многочисленные. В местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов

на социальную сферу: через местные бюджеты финансируется значительная доля расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальную политику. Таким образом, от эффективности работы органов местного самоуправления по исполнению бюджета зависят в конечном счете условия жизни населения на определенной территории.

В последнее десятилетие муниципальному уровню власти уделяется особое внимание. Проведена масштабная реформа местного самоуправления, одной из задач которой было перераспределение и закрепление на законодательной основе расходных полномочий между муниципалитетами различных типов, четкое разграничение расходных полномочий публично-правовых образований и наделение их финансовыми ресурсами, необходимыми для самостоятельного исполнения этих полномочий.

В Бюджетном кодексе РФ в качестве базового принципа построения бюджетной системы, включая местные бюджеты, определен принцип самостоятельности бюджетов. Обеспечение самостоятельности местных бюджетов – необходимое условие для успешного социально-экономического развития страны, однако даже при определенной разработанности данного вопроса на законодательном уровне на практике реализация провозглашенных законодательством положений выглядит иначе.

Прежде всего данный принцип (в отношении местных бюджетов) означает право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. Однако мало дать право и установить обязанности местному самоуправлению сбалансировать бюджет, необходимо сочетать с этим обязанность и права федеральных органов власти на законодательной основе создавать соответствующие исходные условия для реализации данного требования.

Сбалансированность бюджета предполагает обеспечение расходных обязательств доходами и поступлениями от источников финансирования дефицита бюджета. Это обеспеченность в первую очередь собственными налоговыми и неналоговыми доходами, при этом федеральное бюджетное и налоговое законодательство должно позволять местному самоуправлению при соответствующей их инициативе обеспечивать сбалансированность за счет мобилизации собственных резервов и только в случае невозможности этого сделать по объективным причинам позволяется прибегать к финансовой помощи из других бюджетов бюджетной системы. Однако задача обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов на практике оказалась трудновыполнимой. Речь даже не об

особенностях действующего законодательства, состоящих в том, что налоги в РФ оказались чрезмерно централизованы при их первичном распределении по уровням публичной власти. Таким образом, органы местного самоуправления оказались фактически лишены налоговой самостоятельности и финансово зависимыми от федерального центра.

Очевидно, основной причиной такого положения дел является слабость российской экономики. По данным МВФ [3], Россия занимала в 2011 г. 54-е место в мире по объему валового национального дохода на душу населения с учетом паритета покупательной способности. По этому показателю она отстает от группы стран с высокими доходами более чем в четыре раза. В ситуации бюджетной централизации федеральное правительство имеет больше возможностей решать макроэкономические проблемы, в том числе проблемы финансовой стабилизации. Кроме того, в стране с невысоким уровнем развития и резко различающимися доходами богатых и бедных слоев населения, а также территорий государство должно иметь большие возможности по выравниванию доходов.

Таким образом, в настоящее время решать проблему обеспечения самостоятельности местных бюджетов необходимо не сверху (для этого законодательные основы уже созданы), а снизу, в самих муниципальных образованиях. Но для этого должны быть соответствующие стимулы, так как сейчас местным органам власти удобнее получить финансовую помощь в виде дотаций на выравнивание уровня финансовой обеспеченности, чем мобилизовать собственные резервы, так как значительная часть собранных на территории налогов и сборов поступает в федеральный бюджет.

В условиях недостаточности доходной базы местных бюджетов особое значение приобретает управление муниципальными расходами, так как совершенно очевидно, что увеличивать налоговую нагрузку нельзя. Во-первых, экономика страны находится в условиях выхода из кризиса, во-вторых, в случае большинства муниципальных образований это не имеет смысла по причине того, что доходная база многих муниципальных образований фактически достигла своего предела и не имеет резервов роста. Поэтому для достижения сбалансированности местных бюджетов на данном этапе существует один путь – сокращение расходов. При этом должно обеспечиваться выполнение расходных обязательств при сохранении определенного уровня оказания бюджетных услуг. Достичь этого можно только путем увеличения эффективности бюджетных расходов. Также принцип самостоятельности бюджетов означает право и обязанность органов го-

сударственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Это должно относиться ко всем этапам бюджетного процесса, однако на практике реализуется только частично. Особенно это касается таких этапов бюджетного процесса, как составление проекта бюджета, исполнение бюджета, в том числе кассовое обслуживание исполнения бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ кассовое обслуживание исполнения бюджетов, в том числе местных, осуществляется Федеральным казначейством либо финансовыми органами муниципальных образований, в случае если Федеральное казначейство при наличии определенных условий передает им функции по кассовому обслуживанию исполнения местных бюджетов. Фактически муниципальные образования лишены права самостоятельно осуществлять кассовое обслуживание своих бюджетов. Следует отметить, что всей полнотой прав на осуществление бюджетного процесса (составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение бюджета, исполнение и контроль за исполнением местного бюджета) воспользовались муниципальные районы и городские округа. Городские и сельские поселения часто передают и полномочия по составлению проекта бюджета, прогноза социально-экономического развития территории, и по контролю исполнения бюджета в рамках подписанных соглашений. В большинстве случаев эти полномочия передаются без соответствующего адекватного финансового обеспечения в связи с отсутствием необходимых финансовых ресурсов в муниципальных образованиях поселенческого типа.

Принцип самостоятельности бюджетов предполагает также право органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ. Однако федеральным законодательством не предоставлена на местном уровне необходимая налоговая инициатива, и на практике это положение не реализуется. Установление налога, согласно Налоговому кодексу РФ, предполагает определение всех существенных элементов налога. В действительности органам местного самоуправления предоставлено право только вводить на своей территории местные налоги, перечень которых установлен федеральным налоговым законодательством, а также устанавливать налоговые ставки и дополнительные налоговые льготы (с учетом ограничений федерального законодательства), устанавливать порядок и сроки уплаты местных налогов. В отношении единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности местные органы власти также наделены некото-

рыми правами в части определения видов деятельности, облагаемых налогом (в пределах перечня, установленного Налоговым кодексом РФ), и установления корректирующего коэффициента базовой доходности, учитывающий особенности ведения предпринимательской деятельности на той или иной территории.

Очевидно, что действующий механизм установления налогов на местном уровне не соответствует принципу самостоятельности бюджетов в том виде, в котором он провозглашен бюджетным законодательством. С другой стороны, вплоть до 1997 г. органы местного самоуправления были наделены практически неограниченным суверенитетом в налоговой сфере. Власти могли устанавливать и вводить на территории налоги и сборы помимо установленных федеральным законодательством. В результате число местных налогов выросло в разы (свыше 200 видов) [4], что привело к усилению налоговой нагрузки на территории и росту теневого сектора экономики. Таким образом, предоставление полных прав органам местного самоуправления по установлению местных налогов на современном этапе не представляется возможным, поскольку неконтролируемый процесс установления всех элементов налога может привести к еще большим различиям в социально-экономическом развитии отдельных территорий, росту теневого сектора экономики.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ местным органам власти предоставлено право самостоятельно определять формы и направления расходования средств своих бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ). Данное положение, пожалуй, в наибольшей степени реализуется на практике. Стоит, однако, отметить значительный рост расходных полномочий местных бюджетов в связи с увеличением объема вопросов местного значения в результате реформы местного самоуправления. На местный уровень было передано много обязанностей, но последующей передачи соответствующего объема доходных ресурсов не последовало (большинство налогов, наиболее значимых с точки зрения формирования бюджетов, как уже отмечалось, осталось на федеральном уровне).

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ значительно расширился перечень вопросов местного значения. Исполнение вопросов местного значения – цель, достижению которой подчинено формирование местных бюджетов, создание бюджетных учреждений. Однако до настоящего времени не удалось провести четкую границу между вопросом местного значения и полномочиями по его решению. Неясно, ограничены ли органы местного самоуправления в полномочиях по решению вопросов местного значения, достаточен ли перечень вопросов ме-

стного самоуправления для городского округа, муниципального района и поселения, насколько корректно разделены вопросы местного значения между бюджетами бюджетной системы.

Законом за органами местного самоуправления закреплён достаточно большой перечень вопросов местного значения. Что касается полномочий по их решению, они одинаковы как для органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, так и для поселений. Таким образом, необходимо совершенствование закона № 131-ФЗ, но не в части увеличения или сокращения количества вопросов местного значения, а в части придания закону методологического единства.

Следует отметить, что процессы децентрализации в области бюджетных расходов за весь период существования России как федеративного государства (если их оценивать как процесс наделения муниципальных образований дополнительными расходными полномочиями) развивались в особенной, принудительной со стороны федерального центра, форме. Федеральное правительство передавало регионам и муниципалитетам исполнение целого ряда полномочий, расходы на которые строго регламентировались на федеральном уровне. При этом муниципалитеты были почти лишены собственных полномочий по мобилизации доходов. Процессы автономии муниципалитетов в области расходных полномочий не развивались вообще, в области формирования доходов в различные периоды реформ преобладали разнонаправленные тенденции.

При обсуждении проблем, связанных с расходными полномочиями муниципалитетов в РФ, целесообразно кратко рассмотреть общие принципы отнесения полномочий к тем или иным уровням управления, которыми руководствуются в экономически развитых странах [5].

Принцип subsidiarity. В соответствии с этим принципом на муниципалитеты следует возлагать все функции, которые они могут выполнить. Все остальные функции передаются на региональный и федеральный уровни. Отметим, что этот принцип, который можно также назвать принципом эффективного дополнения, предполагает, что бюджетная система строится снизу вверх, и государство в некотором смысле обслуживает муниципалитеты. Россия является преемницей централизованного государства – Советского Союза, где все было построено наоборот, и муниципалитеты являлись инструментами проведения государственной политики. Поэтому принцип subsidiarity в России прививается с трудом.

Принцип территориального соответствия. Если услуга предоставляется в основном на территории муниципалитета, это является веским аргументом для ее децентрализации и передачи соответствующих функций на местный уровень. Если границы предоставления услуги существенно превышают границы муниципалитета, ее следует передать региональным властям или федеральным.

Принцип финансовой эффективности. В соответствии с этим принципом, если стоимость предоставления услуги сильно зависит от масштаба, это является серьезным аргументом в пользу передачи ее на более высокий уровень управления.

Итак, в результате рассмотрения практики реализации принципа самостоятельности местных бюджетов был выявлен ряд проблем и противоречий в порядке обеспечения реальной бюджетной самостоятельности муниципальных образований. Решить существующие противоречия можно, прежде всего, путем совершенствования бюджетного и налогового законодательства РФ.

Список использованных источников

- 1 Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М. : Омега-Л, 2012. – 276 с.
- 2 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // www.consultant.ru (дата обращения: 22.10.2012 г.).
- 3 Рейтинг стран по объему ВВП на душу населения // ria.ru/research/ (дата обращения: 25.10.2012 г.).
- 4 Ермакова, Е. А. Организационно-правовой механизм реализации принципа самостоятельности бюджетов на муниципальном уровне / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. 2011. № 17. С. 2 – 7.
- 5 Чернявский, А. В. Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992 – 2002 годах / А. В. Чернявский. – М. : Институт экономики города, 2003. – 114 с.

*Т. Н. Бондаренко, канд. экон. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

*О.В. Сидоренко, канд. экон. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ (НА ПРИМЕРЕ Г. БИРОБИДЖАНА)

В современных условиях происходит переосмысление сущности управления социально-экономическим развитием. При определении стратегических приоритетов развития страны в целом и отдельных территорий приходит понимание необходимости ориентироваться на потребности человека, его интересы и мнения. В связи с этим возрастает роль органов местного самоуправления в процес-

се социально-экономического развития. Требуется их активное участие в управлении этим процессом в качестве равноправных партнеров с органами государственной власти. Муниципальная социально-экономическая политика – это взаимосогласованная совокупность социальных, экономических, экологических целей и установок (ориентиров), а также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным сообществом и органами самоуправления [1]. Главная цель муниципальной социально-экономической политики – улучшение качества жизни населения, образующего местное сообщество, и увеличение его вклада в развитие всего общества.

Важнейшие составляющие местной социально-экономической политики являются социальная, экономическая, экологическая, научно-инновационная и другие виды местной политики.

Конкретный состав и содержание целей социально-экономической политики зависят от потребностей в социально-экономических преобразованиях, учета объективных экономических законов, развивающихся закономерностей, реальных возможностей и способов достижения целей. При разработке и практическом осуществлении местной социально-экономической политики необходимо также применение принципов целенаправленности, эффективности, оптимальности и многовариантности, системности и комплексности.

Муниципальное образование «Город Биробиджан» Еврейской автономной области входит в состав Еврейской автономной области – составной части Дальневосточного федерального округа и наделен статусом городского округа на основании закона Еврейской автономной области «О статусе и границах городского округа «Город Биробиджан» от 26 ноября 2003 г. № 226-ОЗ (в ред. от 2 ноября 2004 г. № 340-ОЗ) и Устава муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области от 30 июня 2005 г. № 242 (в ред. от 26 января 2012 г. № 695).

Для повышения эффективности управления городским округом путем проведения рациональной и ответственной финансовой, экономической и социальной муниципальной политики, а также создание благоприятных условий для развития предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории городского округа и на этой основе увеличение поступлений доходов бюджета городского округа, доходов населения, создание новых рабочих мест, формирование устойчивой социальной среды в муниципальном образовании города Биробиджана была принята и утверждена решением городской думы от 10 июня 2011 г. № 568 программа «Социально-

экономическое развитие муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2011 – 2015 годы».

Приоритетными направлениями программы являются развитие социальной сферы и реального сектора экономики городского округа.

К основным направлениям развития *социальной сферы* относятся следующие:

1. *Развитие системы образования.* Ожидаемый конечный результат: обеспечение поступательного характера развития образования, ориентированного на конкретную личность, реализацию законных прав и свобод граждан.

2. *Развитие системы здравоохранения.* Ожидаемые конечные результаты: повышение качества оказания скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов; улучшение демографической ситуации, снижение общей смертности.

3. *Развитие культуры, физической культуры и спорта.* Ожидаемый конечный результат: увеличение посещаемости культурно-массовых и досуговых мероприятий до 10 %; рост количества выездных и внестационарных досуговых мероприятий, проводимых муниципальными учреждениями культуры, до 15 %; расширение гастрольной деятельности коллективов художественной самодеятельности до 25 %; массовое вовлечение населения в занятия физической культурой и спортом, оздоровление населения; увеличение числа горожан, активно занимающихся физической культурой и спортом, за пять лет на 2000 человек или на 2,38 %; повышение спортивного мастерства.

4. *Развитие жилищно-коммунального хозяйства.* Ожидаемые конечные результаты: 1) снижение уровня износа сетей холодного водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения; 2) увеличение производительности водозабора «Августовский»; 3) улучшение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг и обеспечение надежности работы инженерно-коммунальных систем жизнеобеспечения; 4) минимизация экономических потерь при эксплуатации и обслуживании инженерных коммуникаций и объектов жизнеобеспечения.

Приоритетными направлениями развития реального сектора экономики городского округа являются:

1. *Развитие промышленного производства.* Количество предприятий и организаций, зарегистрированных на территории городского округа, в период 2012 – 2015 гг. ожидается в пределах 2290 – 2680 субъектов, из которых около 70

% – предприятия и учреждения частной формы собственности. Предполагается, что за пять лет число хозяйствующих субъектов возрастет на 19,3 %. В 2012 – 2015 гг. ожидается дальнейшая положительная динамика в сфере производства товаров, выполнения работ и оказания услуг. Индекс физического объема в 2012 – 2015 гг. прогнозируется в пределах 4 % – 4,3 %. Рост производства будут определять такие виды деятельности, как производство пищевых продуктов, текстильное и швейное производство, производство мебели, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, транспорт.

2. *Развитие энергетического комплекса.* Основными целями развития энергетического комплекса являются обеспечение рационального использования топливно-энергетических ресурсов за счет реализации энергосберегающих мероприятий на основе широкомасштабного внедрения наиболее энергоэффективных технологий, повышение энергетической эффективности по всем направлениям деятельности в городском округе, создание условий для перевода экономики и бюджетной сферы муниципального образования на энергосберегающий путь развития. В целях дальнейшего развития энергетического комплекса городского округа, повышения эффективности, устойчивости и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения, улучшения качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат была утверждена муниципальная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергоэффективности на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2010 – 2015 годы» [2].

Ожидаемые конечные результаты: 1) энергосбережение и повышение энергетической эффективности в бюджетном секторе; 2) энергосбережение и повышение энергетической эффективности в жилищном фонде; 3) энергосбережение и повышение энергетической эффективности в системах коммунальной инфраструктуры.

3. *Развитие транспортной инфраструктуры.* Целью транспортной политики является наиболее полное удовлетворение потребностей всех категорий населения в транспортных услугах, повышение технического уровня и улучшение транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования местного значения, улично-дорожной сети городского округа, а также создание благоприятных транспортных условий, обеспечивающих безопасность дорожного движения для долгосрочного устойчивого экономического развития и улучшения качества жизни населения

на территории городского округа. Ежегодный рост количества автомобилей неизбежно ведет к интенсивному перенасыщению существующей транспортной сети городского округа и необходимости дальнейшего ее развития. С этой целью постановлением мэрии города от 27 декабря 2010 г. № 4241 утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие сети автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2011 – 2013 годы» [3]. Основными задачами программы являются: совершенствование и сохранность существующей сети автомобильных дорог общего пользования местного значения, улучшение инженерного обустройства для обеспечения безопасности дорожного движения, улучшение транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования местного значения и улично-дорожной сети городского округа.

Ожидаемый конечный результат: 1) снижение количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими, стабилизация обстановки с обеспечением безопасности дорожного движения на автодорогах городского округа; 2) развитие маршрутной сети городского округа; 3) снижение интенсивности движения транспортных средств и повышение пропускной способности автомобильных дорог.

4. *Градостроительство.* Ожидаемый конечный результат: 1) развитие и создание необходимой инфраструктуры городского округа, улучшение его внешнего облика; 2) привлечение широких масс населения к градостроительной деятельности, обсуждению проектов застройки.

5. *Развитие жилищного строительства.* Основными целями деятельности органов местного самоуправления городского округа в сфере жилищного строительства являются: 1) обеспечение устойчивого роста строительства жилья на территории городского округа; 2) обеспечение условий для строительства жилых домов разного уровня комфортности; 3) своевременное формирование земельных участков для жилищного строительства; 4) осуществление строительства на основе применения технологий энергосбережения; 5) информирование граждан, осуществляющих индивидуальное жилищное строительство, о новых материалах и технологиях строительного комплекса; 6) привлечение инвесторов для строительства жилых домов и развития производства строительных материалов; 7) осуществление сноса ветхих и аварийных домов за счет развития застроенных территорий; 8) осуществление комплексной застройки территорий.

Ожидаемые конечные результаты: 1) улучшение жилищных условий граждан, проживающих на территории городского округа; 2) формирование рынка доступного жилья для всех категорий населения городского округа; 3) увеличение объемов малоэтажного строительства.

6. *Развитие малого и среднего предпринимательства.* Ожидаемый конечный результат: создание максимально благоприятных условий для развития предпринимательства, что будет способствовать наполнению рынка товарами и услугами, развитию конкуренции, формированию стабильной налоговой базы, созданию новых рабочих мест.

7. *Развитие внешнеэкономической деятельности.* Основными направлениями в области международных и внешнеэкономических связей городского округа являются: укрепление существующих и налаживание новых взаимовыгодных внешнеэкономических, международных связей; выполнение взятых обязательств по заключенным соглашениям с зарубежными городами о сотрудничестве в различных областях; повышение информационного статуса городского округа за рубежом. Ожидаемые конечные результаты: привлечение иностранного капитала к решению актуальных вопросов местного значения городского округа; увеличение количества рабочих мест; улучшение дизайна территорий и общего облика городского округа; развитие добрососедских отношений с иностранными государствами.

Анализ основных документов, содержащих направления социально-экономической политики муниципального образования, показал, что органы власти местного самоуправления города Биробиджана используют широкий набор методов реализации муниципальной политики, однако основным из них является *программно-целевой метод*.

С целью совершенствования программно-целевого метода планирования авторами статьи предлагается внедрение нового подхода к организации территориального планирования, в основу которого положена технология, обеспечивающая интеграцию стратегий, разрабатываемых на каждом уровне (муниципалитет, регион, центральное правительство). Этот подход («подход РОМ») является более популярным в странах Западной Европы. Основные черты «подхода РОМ», представляющие интерес для муниципальных органов власти города Биробиджана:

- 1) внедрение системы планирования по принципу «снизу вверх» – от муниципалитетов к регионам;
- 2) вовлечение в решение проблем всех заинтересованных сторон на основе диалога.

Основная идея данного подхода – это то, что участвующие стороны достигают выгодных для себя решений на основе консенсуса. Полный цикл «подхода РОМ» состоит из трех основных фаз – начальной, фазы планирования и фазы осуществления проекта. На начальной фазе выявляются проблемы, а также намечаются пути их решения. Обязательное условие – согласие всех сторон на участие в решении проблемы. Предварительная фаза заканчивается подписанием соглашения, которое знаменует начало второй фазы – планирование. План действий составляется с участием всех заинтересованных сторон.

После одобрения плана стороны подписывают заключительное соглашение, которое наряду с другими соглашениями формирует пакет документов, направляемый на утверждение в парламент, ассамблею провинции, а также муниципалитет. В рассмотрении проекта принимают участие не только чиновники, но и представители различных целевых групп (промышленности, сельского хозяйства, транспорта и др.), а также общественности. После окончательных согласований проект переходит в заключительную фазу реализации.

С целью развития передовых технологий, биотехнологий, информационных технологий и телекоммуникаций в г. Биробиджане предлагается *формирование кластеров* с участием бизнеса и организаций, имеющих креативный потенциал (вузы, НИИ) и создания *индустриальных парков*. Идея создания индустриального парка состоит в том, что государство берёт на себя расходы по созданию инфраструктуры, то есть условий для ведения бизнеса, а инвесторы размещают производство в обустроенных площадках. Создание индустриальных парков в муниципальном образовании создаст возможности для развития малого и среднего бизнеса в инновационной сфере.

Список использованных источников

1. Мишин, В. М. Исследование систем управления : учебник для вузов / В. М. Мишин. – М. : ЮНИТИ. 2007. – 527 с.

2. Муниципальная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергоэффективности на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2010 – 2015 годы» : постановление мэрии города от 29.07.2010 г. № 2541 (в ред. от 19.04.2012 г. № 1588) // пра.еао.ru (дата обращения : 15.10.2012 г.).

3. Долгосрочная целевая программа «Развитие сети автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2011 – 2013 годы» : постановление мэрии города от 27.12.2010 г. № 4241 (в ред. от 30.11.2011 г. № 4341) // пра.еао.ru (дата обращения : 15.10.2012 г.).

**ЕВРЕЙСКАЯ АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ
В СИСТЕМЕ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА
ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

Дальневосточный федеральный округ (ДФО) занимает обширную территорию на востоке страны, богатую уникальными природными ресурсами, имеющую непосредственный выход к Мировому океану. Очевидно и стратегическое значение Дальнего Востока для сохранения территории и суверенитета страны.

Субъекты Дальневосточного федерального округа значительно отличаются друг от друга по уровню социально-экономического развития. Основной показатель социально-экономического развития региона – валовой региональный продукт (ВРП). Для характеристики экономической активности в разных регионах Дальневосточного федерального округа (ДФО) сравним регионы по уровню ВРП на душу населения. Данные представлены в таблице 1 [2].

Таблица 1– Валовой региональный продукт на душу населения по регионам Дальневосточного федерального округа (руб.)

	2006	2007	2008	2009	2010
Дальневосточный Федеральный округ	153 045,8	196 551,1	237 109,1	268 287,6	334 404,5
Республика Саха (Якутия)	217 742,4	255 238,8	325 605,2	345 639,2	401 397,1
Камчатский край	161 179,3	190 754,9	225 924,0	276 014,5	315 774,2
Приморский край	107 284,7	129 464,3	158 933,2	185 893,6	236 965,3
Хабаровский край	137 884,7	164 670,5	191 884,8	197 617,3	261 100,5
Амурская область	108 322,3	128 149,6	151 739,4	175 195,4	215 981,3
Магаданская область	183 495,5	211 242,0	255 809,3	295 455,1	369 124,2
Сахалинская область	317 164,0	550 659,4	645 812,7	765 355,3	987 427,6
Еврейская автономная область	96 601,1	127 841,4	129 274,0	136 698,7	184 060,6
Чукотский автономный округ	307 652,3	416 565,7	612 497,3	918 696,5	827 093,4

Первые три места по уровню ВРП на душу населения в ДВФО занимают Сахалинская область, Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия). Еврейская автономная область (ЕАО) по размеру среднедушевого ВРП на Дальнем Востоке стоит на одном из последних мест.

Как следует из таблицы 1, совокупность регионов ДВФО по уровню ВРП на душу населения весьма неоднородна. Для оценки степени неоднородности регионов ДВФО по среднедушевому ВРП рассчитаны показатели вариации за период 2006 – 2010 гг.: коэффициент вариации, коэффициент Уильямсона (коэф-

фициент вариации, взвешенный по численности населения), индекс энтропии Тейла (таблица 2) [3].

Таблица 2. – Показатели вариации регионов Дальневосточного федерального округа по уровню валового регионального продукта на душу населения

Год	Коэффициент вариации	Коэффициент Уильямсона	Индекс энтропии Тейла
2006	0,5492	0,4148	0,0754
2007	0,7494	0,5838	0,1306
2008	0,8143	0,5865	0,1381
2009	0,9216	0,6206	0,1488
2010	0,8610	0,6246	0,1361

Рассчитанные показатели свидетельствуют об усилении неоднородности совокупности регионов ДВФО по среднедушевому ВРП в динамике и, следовательно, об увеличении разрыва между Дальневосточными регионами по уровню экономического развития. Наиболее адекватно, на наш взгляд, отражает сложившуюся ситуацию на Дальнем Востоке коэффициент Уильямсона – показатель вариации, взвешенный по доле населения региона в общей численности населения по ДВФО в целом. Так как наибольшие отклонения от среднего уровня ВРП на душу населения по ДВФО имеют место в регионах с относительно небольшой численностью населения (Сахалинская область, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область), то коэффициент Уильямсона оказался меньше, чем невзвешенный коэффициент вариации.

В значительной степени высокий уровень вариации регионов ДВФО по размеру среднедушевого ВРП объясняется их географическим расположением и обусловленной географическим фактором структурой экономики. Структура ВРП по видам экономической деятельности в разрезе регионов Дальнего Востока представлена в таблице 3 [2].

Для северной зоны Дальнего Востока (Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский автономный округ) характерны локальное освоение и эксплуатация особо ценных и дефицитных ресурсов горнодобывающей промышленности. Южная зона Дальнего Востока (Хабаровский край, Приморский край) – опорная база развития северных территорий. Здесь сосредоточены тяжёлая промышленность и отрасли переработки, инвестиционный и транспортно-транзитный комплексы общерегионального значения.

Хозяйственные системы Камчатского края и Сахалинской области специализируются на использовании биологических ресурсов океана. Амурская область является агропромышленной и энергетической базой региона. Агропромышленное направление развития имеет и Еврейская автономная область.

Структурные различия в экономике дальневосточных регионов можно оценить с помощью сводных показателей структурных сдвигов, одним из которых является индекс Рябцева [1]. Преимущество индекса Рябцева состоит в том, что он имеет верхний и нижний предел значений, а также шкалу оценки меры существенности различий структур. С помощью индекса Рябцева сравним структуру экономики по видам экономической деятельности Еврейской автономной области других регионов ДВФО.

Таблица 3. Структура валового регионального продукта регионов Дальневосточного федерального округа по видам экономической деятельности в 2010 г. (в процентах)

Вид экономической деятельности	Российская Федерация	Дальневосточный Федеральный округ	Республика Саха (Якутия)	Камчатский край	Приморский край	Хабаровский край	Амурская область	Магаданская область	Сахалинская область	Еврейская автономная область	Чукотский автономный округ
ВВП (ВРП)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Сельское хозяйство охота и лесное хозяйство	4,2	3,7	3,2	3,6	4,0	6,1	6,4	2,1	1,1	12,3	1,0
Рыболовство, рыбоводство	0,2	2,6	0,0	16,3	4,5	1,2	0,0	4,4	2,1	0,0	1,4
Добыча полезных ископаемых	10,5	24,8	40,1	4,3	1,1	4,4	10,2	23,4	58,9	0,3	44,5
Обрабатывающие производства	17,7	5,6	2,1	7,8	8,1	8,9	3,5	2,7	4,8	4,8	0,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,5	4,2	4,3	6,9	4,4	4,5	6,4	8,3	1,2	5,2	11,8
Строительство	6,9	12,2	8,6	7,8	17,2	13,9	17,9	5,7	8,4	22,2	5,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	19,4	10,2	7,9	10,3	15,5	14,0	9,8	9,0	4,9	8,7	6,8
Гостиницы и рестораны	1,0	0,8	0,8	1,2	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	1,2	0,2
Транспорт и связь	10,5	13,4	11,2	5,9	21,9	16,5	22,6	8,2	4,3	17,1	4,9
Финансовая деятельность	0,6	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	11,2	6,1	5,0	4,4	6,6	9,9	4,4	6,2	5,3	3,4	1,5
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	5,0	7,4	6,0	16,1	7,6	9,0	8,4	17,2	3,5	12,4	11,4
Образование	3,1	3,5	4,7	5,6	3,1	4,7	3,9	4,4	1,5	3,8	3,7
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,8	4,2	4,5	8,2	3,9	4,5	4,6	6,2	2,7	7,1	5,2
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,4	1,0	1,3	1,3	0,8	1,2	0,8	1,3	0,5	1,3	1,0

Результаты расчётов и их интерпретация представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Измерение и оценка структурных различий в ВРП регионов ДВФО в 2010 году

Регион	Индекс Рябцева	Интерпретация
Еврейская автономная область – Республика Саха (Якутия)	0,632	Весьма значительный уровень различия структур
Еврейская автономная область – Камчатский край	0,427	Значительный уровень различия структур
Еврейская автономная область – Приморский край	0,274	Существенный уровень различия структур
Еврейская автономная область – Хабаровский край	0,230	Существенный уровень различия структур
Еврейская автономная область – Амурская область	0,139	Низкий уровень различия структур
Еврейская автономная область – Магаданская область	0,491	Значительный уровень различия структур
Еврейская автономная область – Сахалинская область	0,887	Противоположный тип структур
Еврейская автономная область – Чукотский автономный округ	0,690	Весьма значительный уровень различия структур

Как следует из таблицы 4, самые высокие коэффициенты структурных различий у Еврейской автономной области с регионами северной зоны Дальнего Востока (республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский автономный округ) и акваториальной зоны (Сахалинская область, Камчатский край).

Существенные структурные различия имеют место в экономике Еврейской автономной области, Приморского края и Хабаровского края. Наиболее близкой к ЕАО по структуре экономики является Амурская область.

Ориентация Еврейской автономной области на модернизацию и развитие базовых для неё видов деятельности, а также экспортно ориентированных секторов экономики, сферы рыночных услуг в перспективе повысит её роль на Дальнем Востоке.

Список использованных источников

1. Региональная статистика : учебник / под ред. Е. В. Заровой, Г. И. Чудилина. – М. : Финансы и статистика, 2006.
2. Росстат // www.gks.ru.
3. Теория статистики : учебник / под ред. Р. А. Шмойловой. – М. : Финансы и статистика, 2007.

*С.П. Вайтикунис,
заместитель начальника финансового управления мэрии города
муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО*

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ГОРОДСКОГО ОКРУГА

На протяжении последних лет в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области идет планомерный процесс реформирования муниципальных финансов. Основной целью проводимых преобразований является повышение эффективности бюджетных расходов.

Начало реформы системы управления финансами в городском округе положено с момента внедрения казначейской системы исполнения бюджета.

Важные изменения в финансовой сфере городского округа происходили в 2005 – 2010 годах. В этот период реализован ряд существенных мер, направленных на совершенствование бюджетного процесса и внедрение принципов бюджетирования, ориентированных на результат.

Начиная с 2005 г. в городском округе систематически составляется реестр расходных обязательств. В рамках этой деятельности четко отслеживается правовая обоснованность расходов городского бюджета. Проведена серьезная работа по автоматизации бюджетного процесса. В течение прошлых лет внедрены лицензионные программные продукты системы автоматизации финансовых органов:

- «АС Бюджет» (автоматизация работ по планированию, бухгалтерскому учету и анализу исполнения бюджета на местном уровне);
- запущены в работу программные модули: «Автоматический бюджетный контроль», «Электронный обмен с ФК»;
- введены в эксплуатацию программные комплексы: «Свод-КС» (формирование отчетности), программный комплекс для работы с налоговыми органами «Муниципальное образование»;
- для защиты осуществляемого электронного документооборота введены в использование электронно-цифровые подписи (ЭЦП).

Использование в работе данных программных продуктов способствует повышению эффективности управления финансами, качеству бюджетного планирования, точности исполнения бюджетной отчетности.

Реформа муниципальных финансов в городском округе осуществляется в тесной взаимосвязи с административной реформой, в рамках которой проведен анализ дублирующих функций органов местного самоуправления, оптимизирована численность муниципальных служащих, сформирован перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города и муниципальными учреждениями, проведена работа по их регламентации.

Разработан механизм формирования и реализации ведомственных и долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств городского бюджета.

В городском округе также ведутся работы по противодействию коррупции, повышению информационной открытости деятельности органов местного самоуправления. Несмотря на достигнутые результаты, эффективное и ответственное управление муниципальными финансами требует его постоянного совершенствования, внедрения новых принципов и методов, соответствующих федеральному уровню. Разработка и реализация системы мер по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области и модернизации управления бюджетом позволят решить актуальные проблемы в бюджетном процессе городского округа.

Результатом последовательной, целенаправленной работы по совершенствованию бюджетного процесса и реформированию управления муниципальными финансами стало принятие в 2011 г. программы повышения эффективности бюджетных расходов муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО на период 2011 – 2012 гг. (далее – программа).

Целью программы является создание эффективной системы деятельности мэрии города и ее структурных подразделений, ориентированной на выполнение муниципальных функций и предоставление доступных высококачественных муниципальных услуг населению, путем внедрения системы контроля, оценки и мониторинга, повышения эффективности бюджетных расходов, совершенствования среднесрочной и долгосрочной бюджетной политики в городе.

Базовое условие реализации программы – обеспечение долгосрочной сбалансированности городского бюджета, то есть соответствие объема предусмотренных бюджетных расходов суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Проведение предсказуемой и преемственной бюджетной политики будет служить важнейшей предпосылкой для обеспечения стабильности и соответст-

вывать долгосрочным целям социально-экономического развития городского округа и повышения качества жизни его населения.

В рамках реализации данной программы с 2012 г. формируется трехлетний бюджет города. Формирование бюджета на очередной финансовый год и плановый период позволило объединить приоритетные задачи на ближайшую перспективу, необходимые ресурсы для их реализации и источники доходов бюджета города.

Важнейшим направлением программы является внедрение программно-целевых принципов организации деятельности мэрии города. В 2012 г. на их основе сформировано 16,7 % расходов бюджета города. В бюджете предусмотрено 19 муниципальных долгосрочных и ведомственных целевых программ. Кроме того, город участвует в реализации семи областных целевых программ.

Логичным продолжением реформирования муниципальных финансов стала реализация Федерального закона № 83-ФЗ. Наряду с другими муниципальными образованиями городской округ в рамках реформирования системы муниципальных учреждений обеспечил полномасштабную реализацию положений Закона № 83-ФЗ. В целях реализации данного Закона в течение 2010 – 2011 гг. мэрией города было подготовлено и утверждено более 20 нормативных правовых актов. На основе созданной правовой базы были внесены изменения в уставы муниципальных учреждений, консолидированный перечень муниципальных услуг, утверждены муниципальные задания, нормативы затрат по каждой муниципальной услуге. По окончании действия переходных положений в городском округе с 1 января 2012 г. изменился правовой статус ранее существовавших бюджетных учреждений: в городе стало функционировать 21 казенных, 3 автономных и 24 муниципальных бюджетных учреждений нового типа. Кроме того, изменился механизм финансирования муниципальных учреждений города: автономные и бюджетные учреждения стали получать субсидии на выполнение муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг и на иные цели. Установление прямой зависимости объема финансового обеспечения выполнения муниципального задания от результатов деятельности учреждений создает условия для повышения эффективности расходов бюджета города, направляемых на финансирование муниципальных услуг.

Проблемы формирования доходной части бюджета городского округа. Создание стабильной доходной базы в условиях изменения бюджетного и налогового законодательства является сегодня одним из приоритетных направлений в работе местных властей.

Приведу ключевые цифры. В 2012 г. доходы бюджета составят 1 293 070,8 тыс. руб., причем собственные доходы прогнозируются в размере 811,1 тыс. рублей. Безвозмездные поступления из областного бюджета в 2012 г. предусмотрены в сумме 481,8 тыс. руб., удельный вес межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов бюджета города составит 37,3 %. Предельный объем расходов определен в объеме 1 381 361,8 тыс. рублей. Таким образом, дефицит бюджета составит 88 291,0 тыс. рублей.

Основным бюджетообразующим доходным источником остается НДФЛ, удельный вес которого в структуре доходов бюджета составляет более 62 %. Вторым по значимости в формировании бюджета являются налоги на совокупный доход ЕНВД (9,41 %) и доходы от использования муниципального имущества (9,11 %). Сохраняют свою актуальность для бюджета доходы от продажи имущества (6,1 %) и штрафы, санкции (4,5 %). Остальные доходные источники составляют долю менее 4 % по каждому из них, при этом доля поступлений от местных налогов – земельного и налога на имущество физических лиц – в структуре доходов городского бюджета составляет 3,24 %.

Бюджет города на 2012 год и плановый период, как и в прошлые годы, сохранил свою социальную направленность: удельный вес расходов на социальную сферу составляет более 65 процентов.

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов произошло значительное расширение полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения с одновременным перераспределением значительной части доходов муниципальных бюджетов в пользу вышестоящих бюджетов. Особенности формирования бюджета городского округа на 2012 г. плановый период состояли в том, что городской бюджет по налоговым и неналоговым доходам понес значительные потери по сравнению с 2011 г., которые объясняются снижением с 1 января 2012 г. норматива отчислений по налогу на доходы физических лиц на 10 %, или 127 млн руб., передачей государственной пошлины за регистрацию транспортных средств в объеме 23,6 млн рублей. В результате потери бюджета города в доходной части по сравнению с 2011 г. составляют более 150 млн рублей. Безусловно, все изменения происходят в рамках федерального законодательства в увязке с одновременным расставанием с расходными полномочиями по здравоохранению, бремя осуществления расходов по организации оказания медицинской помощи на территории города в 2012 г. перешло на уровень области; высвободившиеся 64,8 млн руб. не компенсировали в полной мере вышеперечисленные налоговые измене-

ния. Потеря доходов по налогу на доходы физических лиц за счет снижения нормативов отчислений в городской бюджет, государственной пошлины за регистрацию транспортных средств не в полной мере компенсировалась увеличением объема межбюджетных трансфертов, а также незначительным ростом поступлений по отдельным собственным налоговым и неналоговым источникам.

Учитывая недостаточность доходной части, мэрия города вынуждена самым активным образом использовать механизм привлечения кредитных ресурсов, наращивая тем самым объем долговых обязательств. Если в 2011 г. объем кредита, позаимствованного в коммерческом банке, составил 33,6 млн руб., то в 2012 г. планируется привлечь уже 106 млн рублей.

Подводя итоги, можно отметить, что возможности городского округа по развитию экономического потенциала своей территории и расширению налогооблагаемой базы продолжают оставаться незначительными. Считаем, что в ближайшие годы без внесения радикальных изменений в федеральное законодательство существенного улучшения финансового положения городского округа ожидать не приходится. Особенно эти изменения касаются местных налогов. Фактически федеральные законодательные органы отстранили муниципальные органы власти от участия в создании адекватного налогового поля, призванного способствовать экономической активности хозяйствующих субъектов и укреплению доходной части местных бюджетов. Закрепленные за городским округом доходы практически не связаны с производственной деятельностью предприятий и организаций, находящихся на его территории (прибыль, стоимость имущества), а значит, у муниципалитета нет особой заинтересованности в развитии местной экономики.

Перспективным направлением расширения доходной части городского бюджета является также исключение практики предоставления льгот по местным налогам на федеральном уровне или своевременная и полная компенсация выпадающих доходов местным бюджетам по предоставленным льготам.

В заключение еще раз хотелось бы отметить, что укрепление финансовой базы местных бюджетов в первую очередь должно быть связано с налоговыми поступлениями, поэтому муниципальным образованиям необходимо увеличивать количество источников их финансово-экономической основы, при этом за местными бюджетами необходимо закреплять те налоги, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления.

*Н.Н. Варламова, канд. экон. наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

*А.В. Фёдоров, магистрант
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМПОРТА МЯСА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Государство несет ответственность за продовольственное обеспечение населения, что гарантирует стабильность в стране и её политическую независимость. Государство должно обеспечивать продовольственную безопасность страны, то есть состояние экономики, при котором гарантируется обеспечение доступа всех жителей и в любое время к продовольствию в количестве, достаточном для рационального по энергетической ценности питания, в ассортименте, сбалансированном по важнейшим жизнеобеспечивающим элементам и учитывающем национальные особенности, в качестве, отвечающем условиям расширенного воспроизводства населения.

Физическая доступность продовольствия предполагает бесперебойное его поступление в места потребления в объемах и ассортименте, соответствующих платежеспособному спросу и научно обоснованным нормам рационального питания. Она обеспечивается за счет национального производства, импорта и запасов продовольствия, а также его рационального распределения. Проблема продовольственной безопасности в данном контексте – это не только наращивание, причем ускоренными темпами, мирового сельскохозяйственного производства, но и достижение более сбалансированного в межстрановом плане распределения мирового производства продуктов питания. Необходимо ослабить сложившуюся тенденцию снижения производства продуктов питания на душу населения в развивающихся странах, к которым относится и Россия. Однако наивно ожидать, что существующие в мировой экономике «центры силы» производства продуктов питания будут стремиться к такому сбалансированию. Скорее всего, они будут стремиться еще более углубить дисбаланс, поскольку он обеспечивает им расширение рынков сбыта своей продукции и в конечном счете прибыль. Так, в настоящее время свободная торговля, проводимая в рамках соглашений ВТО и двусторонних торговых соглашений, ведет к тому, что выживают наиболее конкурентоспособные

поставщики сельскохозяйственных продуктов. Как правило, это крупные концерны аграрной и пищевой промышленности из США или ЕС. Они выращивают монокультуры для производства в больших объемах на мировой рынок и тем самым вытесняют мелких производителей и их разнообразную сельскохозяйственную продукцию, ориентированную на потребности этих стран. Кроме того, западные агроконцерны получают субсидии от ЕС или со стороны правительства США. Поэтому они могут предлагать свои продукты по цене, которая является демпинговой для национальных производителей в развивающихся странах. Указанные обстоятельства обостряют проблему обеспечения продовольственной безопасности, делают ее важнейшей задачей каждого отдельного государства. Гарантией достижения продовольственной безопасности государства является стабильность источников продовольствия как внутренних, так и внешних, а также наличие резервных фондов.

Однако импорт продовольствия по-прежнему занимает значительную долю в общем импорте РФ и во внутреннем потреблении продуктов питания. Несмотря на то, что уровень самообеспеченности по многим группам продовольственных товаров растет за счет увеличения внутреннего производства, есть и проблемные, особо уязвимые группы, например мясо (таблица 1).

Таблица 1 – Уровень самообеспеченности основной сельскохозяйственной продукцией по РФ, процентов [1]

Группа товаров	2007	2008	2009	2010	2011	Норматив согласно Доктрине о продовольственной безопасности
мясо	65,5	66,6	70,6	72,2	74,0	Не менее 85
молоко	83,1	83,2	82,9	80,5	80,8	Не менее 90
яйца	98,6	98,9	98,8	98,3	98,0	Не установлен
картофель	97,6	100,0	102,0	75,9	113,0	Не менее 95
овощи	80,2	86,8	87,3	80,	93,2	Не установлен

Рынок мяса и мясной продукции является составной частью продовольственного рынка и представляет собой экономический механизм взаимоотношений хозяйствующих субъектов, участвующих в процессе от производства до распределения продукции, от уровня развития которого, зависит не только обеспеченность населения этими важнейшими продуктами питания, но и продовольственная безопасность государства.

Мясо и мясная продукция содержат полноценные белки, наиболее близкие по аминокислотному составу белкам человека, значительное количество жиров,

углеводов, минеральных веществ и витаминов, определяющих их пищевую ценность. Поэтому важность наличия их в рационе современного человека в необходимом для нормальной жизнедеятельности количестве очень высока.

Из данных таблицы 1 видно, что импортозависимость по мясу значительно выше нормы, согласно Доктрине продовольственной безопасности, устанавливающей пороговое значение для данной группы товаров в 85 % от общего объема товарных ресурсов внутреннего рынка мяса [3]. В то же время граждане России «не доедают» мяса, то есть потребление мяса на душу населения значительно ниже нормы (таблица 2).

Таблица 2 – Нормы и фактическое потребление мяса в России, кг на человека в год

Вид мяса	Год			Нормы потребления	
	2009	2010	2011	Действующие	Проект ГУ НИИ питания РАМН
Говядина	16,3	18,6	-	36	26
Свинина	20,5	20,7	-	27	15
Мясо птицы	24,7	25,1	-	15	31
Баранина	1,3	1,3	-	4	1
Прочее	4,2	3,3	-	-	-
Всего	67,0	69,0	71,0	82	73

Источник: составлено автором по данным Росстата, НИИ питания РАМН

Анализируя таблицу 2, легко прийти к выводу о том, что россияне в среднем недоедают более 10 кг мяса в год, или почти 15 %, относительно рекомендуемых норм потребления. Учитывая то, что это усредненная характеристика потребления, для малообеспеченных слоев населения, или более половины страны, данные показатели увеличиваются в разы. Если по мясу птицы и свинине в целом показатели потребления укладываются в границы между действующими и проектными нормами, то доля говядины резко снижается. Получается, что население недоедает мяса в целом в основном за счет говядины, причем в структуре потребления ее доля снижается из года в год за счет более дешевого мяса птицы.

Производство и импорт мяса в динамике представлены в таблице 3 и проиллюстрированы на рисунке 1.

Таблица 3 – Динамика производства и импорта мяса [1]

Производство мяса во всех категориях хозяйств в убойном весе											
Вид мяса	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Говядина	1873	1957	1930	1851	1759	1705	1690	1768,7	1749,3	1727	1635
Свинина	1498	1583	1679	1647	1520	1642	1873	2042,0	2217,6	2331	2414
Мясо птицы	862	938	1034	1152	1380	1624	1916	2216,7	2540,3	2847	3174
Баранина	114	115	118	126	150	153	163	174,2	174,7	185	188
Итого	4347	4593	4761	4776	4809	5124	5642	6201,6	6681,9	7167	7481
Импорт мяса свежего, охлажденного, замороженного											
Говядина	475,6	530,3	544,7	557,1	747,9	734,1	790,8	871,6	562,7	752	702
Свинина	398,2	618,8	548,8	469,9	584,7	662,3	687,2	822,1	698,8	681	717
Мясо птицы	1390,7	1382,8	1205,7	1114,4	1328,4	1282,5	1294,9	1224,0	965,0	688	493
Баранина	3,4	4,3	3,5	3,8	6,9	14,9	11,4	17,2	16,0	9	10
Итого	2268,0	2536,2	2302,8	2145,1	2667,9	2693,9	2784,4	2934,8	2242,5	2130	1922

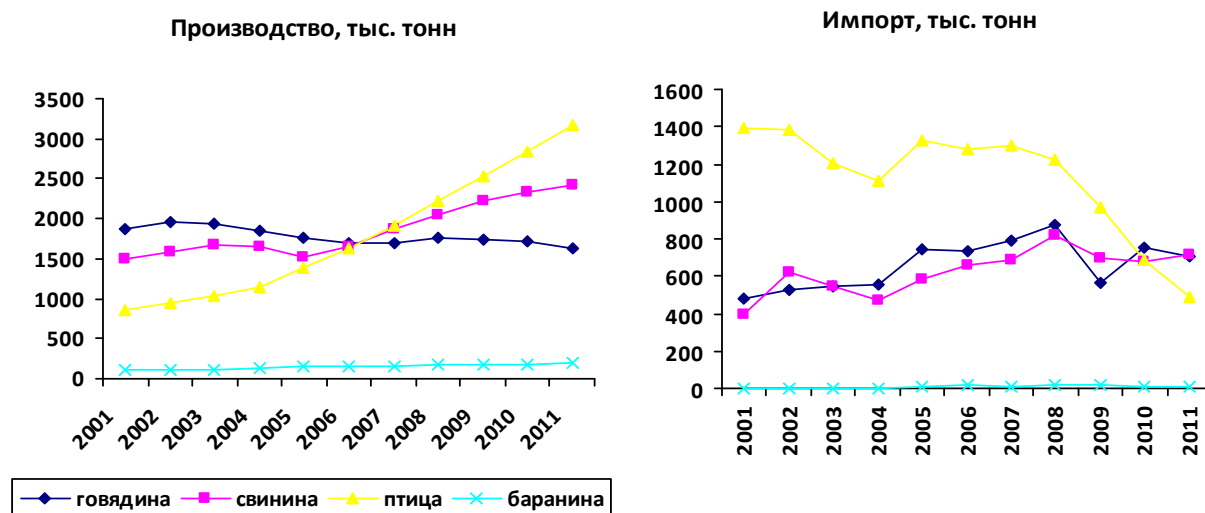


Рисунок 1 – Производство и импорт мяса в 2001 – 2011 годах

За последние 10 лет наметилась устойчивая тенденция по увеличению производства мяса в России, с 2001 г. по 2011 г. прирост составил 3,134 млн т, или более 72 %. За этот период потребление мяса у нас в стране возросло на 3, 5 млн тонн. Таким образом, разница была компенсирована за счет резкого наращивания импорта, объемы ввоза мяса в РФ возросли более чем в 1,3 раза к 2008 г., затем темпы роста снизились.

По видам мяса ситуация сложилась следующим образом: прирост импорта наблюдался по говядине с 475,6 тыс. т до 702 тыс. т (в 1,48 раза) и свинине с

398,2 тыс. т до 717 тыс. т (в 1,8 раза), поставки баранины выросли с 3,4 тыс. т до 10 тыс. т (в 2,9 раза). Импорт мяса птицы с 2008 г. имеет ярко выраженный снижающийся тренд, что обусловлено активным развитием птицеводства в России и реализацией специальных программ по развитию отрасли.

Мясо относится к одному из самых дорогих продуктов питания, поэтому по уровню его потребления можно судить и об экономической доступности продовольствия в целом. Таким образом, объективно оценивая развитие мясного рынка в России, продовольственную ситуацию нельзя назвать благополучной. Производимые в стране объемы и импорт всех видов мяса не удовлетворяет потребности населения по количеству и структуре потребления.

Следовательно, имеет место важная практическая проблема обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации за счет замещения импортного мяса продукцией национальных производителей. Ее решение возможно только на основе вмешательства государства в рыночные механизмы регулирования. Это обусловлено следующими особенностями рынка продуктов питания:

1. Покупатель не может отложить потребление продовольствия на достаточно длительный срок, как при покупке других товаров. Это обусловлено тем, что потребитель для своего выживания должен практически ежедневно потреблять определенный объем продуктов питания.

2. Покупатель не может потребить продовольствия больше, чем ему необходимо. Поэтому при насыщении продуктами питания спрос на них не растет даже при низких ценах.

3. Производитель в большинстве случаев не может сколько-нибудь оперативно увеличить или сократить объем производства. Это обусловлено тем, что сельскохозяйственное производство связано с инерционными процессами севооборотов, выращивания поголовья продуктивного скота и т.п., то есть является консервативным.

4. Значительная часть производимой продукции является скоропортящейся. Следовательно, производитель, чтобы снизить убытки, должен продать ее даже при низких ценах.

5. Сельское хозяйство как биологическая система подвержено постоянному и непредсказуемому влиянию погодных условий. Следовательно, нельзя априори точно прогнозировать рост или спад производства сельхозпродукции.

Вследствие указанных особенностей, рынок продовольствия неадекватно реагирует на изменения спроса, предложения и колебания цен. При этом отдельные отрасли в неодинаковой степени способны приспосабливаться к изменениям на рынке. Так, например, птицеводство может отреагировать на

состояние рынка в течение года. Свиноводству требуется от трех до пяти лет, а производителям говядины необходимо семь – десять лет.

Указанные особенности формально проявляются в низкой эластичности спроса и предложения и высокой эластичности цен.

Из этого следует, что только рыночные механизмы не обеспечивают необходимое регулирование рынка мяса. Нужно дополнять их мерами государственного регулирования. Спектр этих мер достаточно широк. Вместе с тем все они сводятся к пяти основным группам.

1. Меры по непосредственной экономической поддержке производителей продовольствия (субсидирование, дотации, льготное кредитование, налоговые льготы, и др.).

2. Меры по прямому ограничению объемов импорта (запреты и ограничения импорта, лицензирование, абсолютное квотирование и т.п.).

3. Прямые меры снижения конкурентоспособности импортной продовольственной продукции (таможенно-тарифные меры: пошлины, сборы, тарифное квотирование, НДС, акцизы, защитные меры).

4. Косвенные экономические меры повышения конкурентоспособности отечественной продукции (изменение валютных курсов, ограничения на накопление иностранной валюты, введение специальных правил импортных платежей, изменение ставки рефинансирования, государственный контроль над ценами и т.п.).

5. Технические барьеры (требования по безопасности мяса, фитосанитарные и ветеринарные нормы, требования к упаковке, маркировке и составу сопроводительной документации, порядок сертификации качества продуктов и подтверждения выполнения нормативных требований).

Нынешнее состояние мировой экономики в целом и экономики России характеризуется нестабильностью и постепенным выходом из финансового кризиса. В этих условиях меры развития мясомолочной отрасли на основе субсидирования, дотаций, льготного кредитования, налоговых льгот и т.п., то есть меры первой группы, в необходимом объеме вряд ли реализуемы. Более приемлемыми являются меры второй, третьей, четвертой и пятой групп. При этом меры, включенные во вторую и третью группы, являются более прозрачными в смысле прогноза их влияния на развитие рынка мяса. Поэтому их применение представляется более предпочтительным. Основу указанных мер составляет таможенное регулирование. Именно деятельность таможенных органов обеспечивает соблюдение квот и предусмотренных таможенным законодательством тарифных и нетарифных мер регулирования, а также правильное применение фискальных и защитных мер влияния на импорт мяса.

С 23 августа 2012 г. Россия стала полноправным членом Всемирной торговой организации (ВТО), в связи с чем произошли существенные изменения в таможенно-тарифном регулировании и в степени защиты отечественного рынка мяса. В рамках ВТО таможенные пошлины и квоты утратят свое первостепенное значение, а ведь именно они преимущественно используются в российской торговой политике. Существенно затруднится процедура субсидирования предприятий, сократится и без того невысокий объем государственной поддержки товаропроизводителей. Россия взяла на себя обязательство по итогам переходного периода снизить средневзвешенную ставку импортного тарифа на товары до 7,8 % с 10 % в 2011 году. Средний сельскохозяйственный тариф будет снижен до 10,8 % с нынешних 13,2 %, средневзвешенная импортная пошлина на промышленные товары – с 9,5 % до 7,3 % [5].

Согласно подписанному протоколу, с момента присоединения к ВТО Россия продолжит применение режима тарифного квотирования при импорте охлажденного и мороженого мяса КРС (коды ТН ВЭД ТС 0201 и 0202), свинины (код ТН ВЭД ТС 0203) и мяса птицы (код ТН ВЭД ТС 0207) с сохранением отдельных страновых квот по мясу КРС и мясу птицы.

Срок окончания режима тарифного квотирования при импорте мяса КРС и мяса птицы не определен. Срок окончания действия режима тарифных квот на свинину – 31 декабря 2019 года [5].

Таблица 4 – Изменение таможенно-тарифного регулирования импорта мяса с 1 сентября 2012 г. в соответствии с обязательствами ВТО [6]

Товарная позиция	До 28 августа 2012 г.		С 1 сентября 2012 г.		
	Внутриквотная ставка	Внеквотная ставка	Внутриквотная ставка	Внеквотная ставка	Объем ТРК, тонн
Говядина 0201	15% но не менее 0,2 евро/кг	50%, но не менее 1 евро/кг	15	55	40 000
Говядина 0202	15% но не менее 0,2 евро/кг	50%, но не менее 1 евро/кг	15	55	530 000
Свинина 0203 (кроме суб-продуктов)	15% но не менее 0,25 евро/кг	75%, но не менее 1,5 евро/кг	0	65	400 000
Свинные суб-продукты (0203295502, 0203299002)	15% но не менее 0,25 евро/кг	75%, но не менее 1,5 евро/кг	0	65	30 000
Мясо птицы (020714200, 0207600)	25% но не менее 0,2 евро/кг	80%, но не менее 0,7 евро/кг	25	80	250 000
Мясо птицы (020714100)	25% но не менее 0,2 евро/кг	80%, но не менее 0,7 евро/кг	25	80	100 000
Мясо птицы (020727)	25% но не менее 0,2 евро/кг	80%, но не менее 0,7 евро/кг	25	80	14 000

По мясу птицы квоты не изменятся, оставаясь на нынешнем уровне до 2020 года. Но этот вопрос и не был принципиальным. Доля импорта мяса птицы будет снижаться по объективным причинам. За последние 10 лет благодаря грамотной таможенно-тарифной политике и мерам поддержки российская птицеводческая отрасль стала достаточно конкурентоспособной. Доля отечественной продукции приблизилась к 90 %, реализуются несколько новых крупных проектов, которые позволят нам не только обеспечить собственные потребности в мясе птицы, но и станут основой для экспансии на внешние рынки. Да и потребитель сегодня предпочитает охлажденное мясо птицы, которое из Бразилии или Европы не привезешь. Логистика уже выстроена таким образом, что позволяет охватывать большое число регионов, даже тех, в которых дефицит охлажденного мяса птицы сохранялся еще с советского времени. И самое важное для потребителя – цены, которые остаются примерно на одном уровне уже три года. В оптовом звене они даже снижаются.

Ограничение импорта говядины претерпит неприятные изменения. В частности, по льготной ставке 15 % и вне рамок тарифных квот (которые составят 530 000 т для замороженной и 40 000 т для охлажденной говядины) можно будет ввозить неограниченные объемы так называемой «высококачественной говядины». И это промах, так как ее определение позволяет ввозить мясо далеко не в самом узком понимании этого слова. Объемы поставок такой говядины могут составить десятки и даже сотни тысяч тонн, как это было в 2008 и 2009 гг. [7]. В итоге только начавшиеся инвестиции в этот сектор в России могут быстро иссякнуть. И без того в отрасль вкладывались лишь самые отчаянные, так как сроки окупаемости проектов (11 – 12 лет при самом современном и технологичном подходе) отпугивают инвесторов. В последние годы началась реализация только одного действительно крупного проекта в Брянской области: настолько длинных денег у банков (за редким исключением) просто нет. И если не решить проблему с импортом «высококачественной говядины», банки могут отказаться от кредитования проектов в мясном скотоводстве.

Но наибольший ущерб присоединение к ВТО может нанести свиноводству. Именно в этом сегменте наша страна пошла на самые большие уступки. Еще несколько лет назад Россия взяла на себя обязательство после присоединения к ВТО вернуть таможенные пошлины на уровень 2006 года. В тот период мало кто мог поверить в быстрые темпы развития собственного производства и предусмотреть необходимый уровень защиты рынка. А в 2009 г. Правительством

РФ было принято важное решение об увеличении ввозных пошлин на живых свиней с 5 % до 40 % и на субпродукты с 15 % до 25 %. Это было сделано потому, что импорт «живка» перевалил за 100 000 т в год, объем импорта субпродуктов приблизился к 200 000 т, а цены на товарных свиней к концу года рухнули на 20 % [4]. Многомиллиардные инвестиции оказались под угрозой потери. Только благодаря повышению пошлины объем ввоза живых свиней упал примерно в два раза, и цены вернулись на привлекательный для инвесторов уровень. Теперь же мы должны будем снизить пошлину до прежних 5 % и этим простимулируем резкое увеличение ввоза живых свиней. При этом тарифная квота сокращается всего на 70 000 т – с сегодняшних 500 000 т до 430 000 – и остается неизменной вплоть до 2019 года. Напомним, что примерно такой же квота была 5 – 6 лет назад. При этом российское производство свинины выросло с тех пор более чем на 50 %, или 900 000 т [4].

Самое странное – установление нулевой таможенной пошлины на свинину внутри тарифной квоты. Снижается и ставка на ввоз свинины сверх квот с нынешних 75 % до 65 %. При этом ряд стран, например Бразилия, продолжают пользоваться системой преференций. Они будут уплачивать только 75 % от размера пошлины, то есть 48,75 % для свинины сверх квот.

К сожалению, пойдя на такие уступки, Россия не потребовала в обмен на них гарантированный доступ на рынки других стран. Пока это для России не так актуально. Но ведь надо думать о будущем. Спрос на мясо в мире через 20 лет вырастет на 40 % [8]. И это будет сладкий пирог. Зато уже в ближайшее время мы будем вынуждены конкурировать на внутреннем рынке с теми странами, где сельское хозяйство поддерживалось и динамично развивалось 50 – 60 лет. При этом в рыночных условиях у нас оно системно поддерживается только в последние 7 – 8 лет, и нам нужно, как минимум, столько же, чтобы поставить его на должный уровень. Однако если уж мы оказались перед фактом, то необходимо использовать все те немногие плюсы, что нам даются:

1. Россия получила право на прямую поддержку сельского хозяйства в размере 9 млрд дол. США в год в течение 2012 г. – беспрецедентная сумма для отрасли., а затем начнется ее постепенное снижение, которое к 2018 г. составит 4,4 млрд дол. США. При этом Россия отказалась от использования субсидирования аграрного экспорта в размере 760 млн дол. США [9]. Необходимо рационально воспользоваться данной поддержкой аграрного производства, поддерживая только эффективные хозяйства в ответ на

выполнение обязательств по увеличению и модернизации производства. Необходимо распространить спектр поддержки на перерабатывавшие отрасли, так как там создается добавленная стоимость и получается импортозамещающая и экспортноориентированная продукция.

2. Следует рассмотреть возможность в случае реализации негативного сценария компенсировать выпадающие доходы производителей в рамках «янтарной корзины».

3. Нужно внимательно изучить все возможности применения антидемпинговых, защитных и компенсационных мер, а также технических барьеров, санитарных и фитосанитарных норм и на основе правил ВТО эффективно ими пользоваться для регулирования конкуренции внутри страны. В настоящее время Россия редко использует данные меры против продвижения агрессивного импорта на наш рынок. По данным ВТО, в мировой практике за последние пятнадцать лет действовало 2495 антидемпинговых мер, 101 защитная мера и др. [9].

4. Следует расширить полномочия Министерства сельского хозяйства, укомплектовать его кадрами для работы в новых условиях. Нужно разрабатывать учебные программы для вузов, для того чтобы мы имели высококвалифицированных специалистов по торговым спорам. Присоединяясь 18 лет к ВТО, мы совсем забыли, что кадры решают все. Отрасль сегодня изменилась, сделав технологический рывок: скоро без хорошего образования сложно будет даже управлять комбайном или работать на свинокомплексе.

Надо быстрее изучать международный опыт. Мы шагнули в ВТО, не имея высококлассных специалистов по международным торговым спорам, но ведь любые пункты договора можно понимать по-разному, и необходимы люди, которые будут трактовать их в нашу пользу. Присоединяясь к ВТО, следует всегда помнить, что там лишь видимость равноправия, но на деле старые члены ВТО имеют гораздо больше привилегий. Так, Европа, выступая за максимальное открытие рынков для своей продукции, имеет по направлению «Мясо» более 70 тарифных квот.

В новых сложных условиях Россия должна поддержать своего производителя и не допустить того, чтобы невероятные усилия и масштабные достижения последнего десятилетия пропали даром.

Список использованных источников

- 1 Базы данных Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru (дата обращения: 03.11.2012 г.).
- 2 Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации : // www.wto.ru (дата обращения: 5.11.2012 г.).
- 3 Доктрина продовольственной безопасности РФ// www.kremlin.ru (дата обращения: 31.10.2012 г.).
- 4 Мясной союз // meatinfo.ru (дата обращения: 5.11.2012 г.).
- 5 Перечень тарифных уступок (28.12.2011) // www.wto.ru (дата обращения: 2.11.2012 г.).
- 6 О распределении тарифных квот в отношении мяса крупного рогатого скота, свинины и мяса домашней птицы в 2012 году: постановление Правительства РФ // base.consultant.ru (дата обращения: 4.11.2012 г.).
- 7 Присоединение России к ВТО и сельское хозяйство // trade.ecoaccord.org/bridges/0112/5.html# (дата обращения: 6.11.2012 г.).
- 8 Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН // www.fao.org/corp/statistics/ru/ (дата обращения: 1.11.2012 г.).
- 9 Оболенский, В. Россия в ВТО : обязательства, возможности, риски / В. Оболенский // МЭ и МО. 2012. № 6.

*А.В. Войтенко,
заместитель начальника управления ЖКХ мэрии города Биробиджана*

ИНФОРМАЦИЯ О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД БИРОБИДЖАН» ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ (АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ)

Для любого человека очень важно, где и в каких условиях он живет, есть ли комфортные условия для существования его родных и близких.

Достижения и проблемы в жилищно-коммунальном хозяйстве в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области касаются каждого жителя города. К сожалению, в настоящее время состояние жилищно-коммунального комплекса городского округа еще не в полной мере соответствует всем требованиям современной жизни, и в данном вопросе существуют про-

блемы и успехи. Исходя из этого, вопросы создания комфортных условий проживания и устойчивого функционирования систем жизнеобеспечения населения для мэрии города муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области являются первоочередными.

Развитие жилищно-коммунального комплекса является одним из ключевых направлений деятельности мэрии города муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области. К числу наиболее значимых приоритетов отнесены задачи по капитальному ремонту многоквартирных домов (далее – МКД) и переселению граждан из аварийного жилищного фонда городского округа. В 2008 г. в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области началось активное использование средств Государственной корпорации, созданной в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон № 185-ФЗ), для реализации концепции предупреждения преждевременного износа жилищного фонда с минимальным участием собственников жилья и переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Для приведения в надлежащее состояние внутридомовых инженерных систем МКД в городском округе реализуются мероприятия **по капитальному ремонту** за счёт выделенных Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд) финансовых ресурсов на безвозмездной и безвозвратной основе.

В 2008 – 2012 гг. капитально отремонтированы 39 МКД общей площадью 171,113 тыс. кв м в общем объеме 189,538 млн руб., в том числе за счет средств:

- Фонда – 151,111 млн руб.;
- областного бюджета на условиях долевого софинансирования – 11,44 млн руб.;
- бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на условиях долевого софинансирования – 17,455 млн руб.;
- долевого финансирования за счет средств собственников помещений в МКД (5 %) – 9,532 млн рублей.

Принимая во внимание то, что интенсивная застройка г. Биробиджана осуществлялась в 70-е гг. и в настоящее время фактический срок эксплуатации МКД составляет 30 – 40 лет, выполнение работ по капитальному ремонту требуется не менее чем в 360 МКД, что составляет 54 % от общего количества МКД жилищного фонда городского округа.

Ориентировочный объем необходимых финансовых средств для реализации капитального ремонта составляет более 2 200,0 млн рублей.

В рамках реализации региональной адресной программы по **переселению граждан из аварийного жилищного фонда** в Еврейской автономной области за счёт средств финансовой поддержки Фонда в г. Биробиджане построен 90-квартирный дом по ул. Парковой.

Объём ассигнований в 2008 – 2010 гг. на строительство указанного дома – 120,0 млн руб., в том числе за счёт средств:

- Фонда – 71,61 млн руб.;
- областного бюджета на условиях долевого софинансирования – 7,44 млн руб.;
- бюджета городского округа на условиях долевого софинансирования – 1,95 млн руб.;
- бюджета городского округа – 39,0 млн рублей.

Согласно плану переселения многоквартирных домов, подлежащих сносу, в рамках областной целевой программы «Региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в Еврейской автономной области на 2008 –2011 годы» переселены граждане из 11 ветхих домов общей площадью 3,4 тыс. кв м.

В настоящее время мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда реализуются в рамках областной целевой программы «Региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в Еврейской автономной области» на 2011 – 2012 гг., утвержденной постановлением правительства ЕАО от 22 февраля 2011 г. № 80-пп (в ред. постановлений правительства ЕАО от 22 марта 2011 г. № 122-пп, от 3 июня 2011 г. № 262-пп, от 18 ноября 2011 г. № 587-пп, от 27 декабря 2011 г. № 702-пп, от 23 мая 2012 г. № 228-пп) «Об утверждении областной целевой программы «Региональная адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в Еврейской автономной области» на 2011 – 2012 годы.

С учетом дополнительного выделения финансовых средств Фонда в 2012 г. (дополнительно включен многоквартирный дом № 17 по ул. Ульяновской) программой предусмотрено переселение 267 граждан из 94 квартир шести аварийных многоквартирных домов общей площадью 3,503 тыс. кв м.

Планируется приобрести 94 жилых помещения посредством участия в долевом строительстве многоквартирного дома с общим объемом финансирования 116,966 млн руб., в том числе за счёт средств:

- Фонда – 57,274 млн руб.;
- областного бюджета (долевое софинансирование) – 17,820 млн руб.;

– бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (дополнительное финансирование на дополнительную площадь и превышение цены 1 кв. м) – 41,872 млн рублей.

В связи с тем, что предельная стоимость квадратного метра общей площади жилого помещения при приобретении жилых помещений за счет средств финансовой поддержки Фонда определена Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 31 января 2011 г. № 28 и составляла для Еврейской автономной области 21 350 руб. 00 коп. за 1 кв м в 2011 г., мэрией города изысканы финансовые средства на дополнительное финансирование мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

В соответствии с требованиями действующего законодательства в случае превышения стоимости 1 кв м органы местного самоуправления за счет собственных средств финансируют указанную разницу. Таким образом, бюджетом городского округа предусмотрены средства для дополнительного финансирования программы в объеме 41,872 млн руб., что составляет 36 % от общей стоимости программных мероприятий.

В настоящее время ООО «НОВОСТРОЙ-СЕРВИС» строительство многоквартирного дома завершено (разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 19 июня 2012 г. № RU 79301000-71), жителям МКД – участникам программы по переселению – предоставлено 52 благоустроенные квартиры.

Оформлены акты приема-передачи объектов долевого строительства. На все квартиры зарегистрировано право муниципальной собственности, заключены и поданы на государственную регистрацию соглашения с собственниками помещений. В настоящее время в стадии завершения находятся работы по муниципальному контракту с ООО «Стройэлитцентр» от 27 декабря 2011 г. № 33 на приобретение жилых помещений посредством участия в долевом строительстве МКД для нужд муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (20 квартир) с объемом финансирования 25 515 280,0 руб., в том числе за счет средств:

- Фонда – 14 674 821,0 руб.;
- областного бюджета (долевое софинансирование) – 4 565 799,0 руб.;
- бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (дополнительное финансирование на дополнительную площадь и превышение цены 1 кв. м) – 6 274 660,0 руб.

В самое ближайшее время 20 семей переселятся в благоустроенные квартиры и улучшат условия проживания.

Объем выполнения работ по контракту с ООО «Стройэлитцентр» по состоянию на 1 ноября 2012 г. составляет 98,6 %. Согласно информации, представленной застройщиком, выполнены строительно-монтажные, пуско-наладочные, отделочные работы. Произведены работы по монтажу системы АСКУЭ и пуско-наладочные работы системы АСКУЭ, в том числе по установке квартирных приборов учета потребления электрической энергии и их проверке.

Произведены монтажные и пуско-наладочные работы системы горячего водоснабжения, в том числе работы по установке квартирных приборов учета потребления горячей воды.

Завершены монтажные и пуско-наладочные работы системы холодного водоснабжения и водоотведения, в том числе работы по установке приборов учета потребления холодной воды.

В настоящее время объект подключен к системе электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, осуществляется выполнение работ по благоустройству прилегающей дворовой территории.

На основании протокола подведения итогов открытого аукциона в электронной форме от 22 мая 2012 г. № 06 заключен муниципальный контракт с ООО «Дельта» от 5 июня 2012 г. № 0378300002012000003-0187194-01 на приобретение жилых помещений посредством участия в долевом строительстве многоквартирного дома для нужд муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (15 квартир) с объемом финансирования 16 667 280,0 руб., в том числе за счет средств:

- Фонда – 8 884 911,0 руб.;
- областного бюджета (долевое софинансирование) – 2 764 375,0 руб.;
- бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (дополнительное финансирование на дополнительную площадь и превышение цены 1 кв м) – 5 017 994,0 рублей.

Объем выполнения работ по контракту с ООО «Дельта» по состоянию на 1 декабря 2012 г. составляет 65 %.

Выполнено следующее: кирпичная кладка 3-х этажей с перекрытием и внутренними перегородками, штукатурка стен, монтаж лестниц, штукатурка цоколя здания, устройство 1 подъезда. Завершены работы по наружному утеплению стен, устройству крыши, остеклению. В настоящее время выполняются работы по монтажу отопительных приборов.

В соответствии с уточненными лимитами предоставления финансовой поддержки за счёт средств государственной корпорации – Фонда содействия ре-

формированию жилищно-коммунального хозяйства, направляемыми на выполнение работ по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, Еврейской автономной области на 2012 г. выделены лимиты финансирования в объеме 4 844,0254 тыс. руб. (протокол решения правления Фонда от 2 апреля 2012 г. № 332), которые распределены городскому округу.

Общий дополнительный объем финансирования мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда городского округа составляет 7 926,797 тыс. руб. с учетом долевого софинансирования за счет средств областного бюджета в объеме 1 507,2 тыс. руб. и дополнительного финансирования из средств бюджета городского округа в объеме 1 575,572 тыс. рублей.

Программой предусмотрено переселение граждан из многоквартирного дома № 17 по ул. Ульяновской общей площадью 283,1 кв м.

В рамках реализации Закона № 185-ФЗ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в 2008 – 2012 гг. общий объем финансирования составляет 236,966 млн руб., в том числе за счет средств:

- Фонда – 128,884 млн руб.;
- областного бюджета (долевое софинансирование) – 25,26 млн руб.;
- бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (долевое софинансирование) – 1,95 млн руб.;
- бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (дополнительное финансирование на дополнительную площадь и превышение цены 1 кв м) – 80,872 млн рублей.

Общий объем финансовой поддержки Фонда в 2008 – 2012 годы (по программам капремонта МКД и переселения граждан) с учётом долевого софинансирования из средств бюджетов субъекта и городского округа, 5 %-го софинансирования за счёт средств собственников помещений составляет 426,504 млн руб., в том числе:

- на капитальный ремонт МКД – 189,538 млн руб.;
 - на переселение граждан из аварийного жилья – 236,966 млн рублей.
- Из указанного общего объема:
- средства Фонда – 279,995 млн руб.;
 - средства областного бюджета (долевое софинансирование) – 36,7 млн руб.;
 - средства бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (долевое софинансирование) – 19,405 млн руб.;
 - средства собственников помещений в МКД (5 %) – 9,532 млн руб.;

– бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (дополнительное финансирование на дополнительную площадь и превышение цены 1 кв м) – 80,872 млн рублей.

Благодаря реализации программ Фонда по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и капитальному ремонту МКД, более 290 человек получили новые квартиры, в 2012 – 2013 годы получают новые квартиры 267 человек.

В целом по двум программам более 5 700 жителей г. Биробиджана улучшили и улучшат условия проживания.

И все же проблема переселения граждан из ветхого жилья в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области остается острой: по состоянию на 1 ноября 2012 г. более 90 МКД в установленном законодательством порядке признаны непригодными для проживания и для решения вопроса по предоставлению гражданам, проживающим в указанных домах, жилых помещений, требуются финансовые средства в объеме не менее 2 000,0 млн рублей.

Результативность деятельности жилищно-коммунального комплекса городского округа характеризуется прежде всего **устойчивостью работы объектов жизнеобеспечения.**

В целях устойчивого функционирования объектов жизнеобеспечения на территории городского округа реализуются программные мероприятия по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области», финансирование которых с 2002 г. по 2010 г. включительно осуществлялось за счет средств федерального, областного бюджетов и бюджета городского округа, в том числе по следующим объектам.

Реконструкция тепловых магистралей в г. Биробиджане, ЕАО. В 2007 г. выполнены работы по реконструкции тепловых сетей протяженностью 3 293 м диаметром от 80 до 300 мм, завершено строительство ЦТП с монтажом оборудования. В целях бесперебойного и качественного обеспечения жителей микрорайона № 3 горячей водой выполнены работы по устройству сетей горячего водоснабжения общей протяженностью 3 293 м с подключением 23 МКД по ул. Набережной, ул. Бумагина, ул. Пионерской, школы № 5 и детского сада № 11 к ЦТП.

В 2008 г. на указанном объекте выполнены работы по замене теплотрассы протяженностью 280 м диаметром 426 мм по ул. Шолом-Алейхема от ТК-6Д до ТК-7Д.

Реконструкция тепловых магистралей в г. Биробиджане. Реконструкция систем теплоснабжения потребителей п. Сопка и ОК п/у «Заречье», ЕАО». В 2007 г. выполнены работы по устройству тепловой сети в бесканальном исполнении трубопроводов протяженностью 2 300 м диаметром 219 мм и протяженностью 200 м диаметром 108 мм с устройством теплофикационных камер.

В целях надежного, качественного и бесперебойного обеспечения потребителей тепловой энергией в котельной ОК п/у «Заречье» смонтирован четвёртый котел, оборудованный топкой с высокотемпературным кипящим слоем и движущейся решеткой, и система золоудаления.

Выполнены работы по монтажу оборудования системы горячего водоснабжения в котельной «Деповская» и системы обеспечения дистанционного контроля (ОДК). В целях выполнения мероприятий по реконструкции систем теплоснабжения п. Сопка и Биробиджан-II для дальнейшего подключения потребителей указанных жилмассивов к Биробиджанской ТЭЦ в 2008 г. на указанном объекте выполнена первая часть проектно-сметной документации на переход по мосту через реку Биру от теплофикационной камеры ТК-8Г.

Выполнены работы по усилению 11 мостовых опор и реконструкции ТК-8Г, по устройству ремонтной зоны в районе развязки по ул. Димитрова. Запланированные на 2008 г. работы по монтажу трех металлических конструкций мостового перехода и по прокладке теплотрассы от ТК-8Г в две нитки диаметром 426 мм в лотках выполнены в полном объеме (67,5 м от ТК-8Г до ремонтной зоны).

В 2009 г. выполнены работы по надземной прокладке трубопроводов диаметром 426 мм протяженностью 330 м по опорам моста через реку Биру в центральной части города. Завершены работы по прокладке трубопроводов теплоснабжения в непроходных каналах от ремонтной зоны до моста диаметром 426 мм протяженностью 157 м, по устройству неподвижной опоры Н2 и двух дополнительных подвижных опор.

В 2010 г. выполнены работы на правой стороне реки Биры. Выполнен монтаж неподвижных опор, лотков под тепломагистраль, малых опор для прокладки тепломагистрали, временной автодороги, осуществлены работы по устройству 354 м лотков в две нитки.

Смонтирован трубопровод:

– надземная прокладка диаметром 400 мм общей протяженностью 442,0 м и диаметром 800 мм общей протяженностью 80,0 м в однотрубном исчислении;

– в непроходных каналах диаметром 400 мм общей протяженностью 241 м в двухтрубном исчислении. Выполнены работы по теплоизоляции трубопроводов.

В 2011 г. в рамках заключенного с МУП «Городские тепловые сети» муниципального контракта выполнены работы по прокладке трубопроводов теплосети протяженностью 298,0 м от опоры Н10 до котельной «Школьная, 18», реконструкция котельной «Школьная, 18» под ЦТП с проведением пуско-наладочных работ, работы по опрессовке теплотрассы. Завершение работ по устройству сетей теплоснабжения в правобережной части города в рамках реализации вышеуказанного объекта позволило подключить потребителей семи МКД № 16, 16а, 18, 18б, 18в, 20, 21 по ул. Школьной, и двух МКД № 5 и 5а по ул. Биршоссе к Биробиджанской ТЭЦ в 2011 году.

Водоснабжение г. Биробиджана. Реконструкция водозабора Августовский и водозабора пос. Сопка, ЕАО. В 2007 г. выполнены работы по реконструкции напорно-разводящих сетей водоснабжения общей протяженностью 2 414 м диаметром от 50 до 250 мм, в том числе по ул. Дзержинского, ул. Шолом-Алейхема, ул. Невской, ул. Парковой, ул. Набережной.

В 2008 г. выполнены работы по реконструкции напорно-разводящих сетей водоснабжения по набережной реки Биры протяженностью 1 530 м диаметром 250 мм в две нитки, по устройству сетей водоснабжения по ул. Миллера от СВК-10 до СВК-15 протяженностью 705 м из чугунных труб диаметром 150 – 250 мм.

В 2009 г. завершены работы по реконструкции напорно-разводящих сетей водоснабжения по ул. Советской протяженностью 409 м диаметром 250 мм; по ул. Невской протяженностью 1 111 м диаметром 150 – 250 мм. Выполнены работы по реконструкции десяти камер переключения и колодцев на магистрально-разводящих сетях (СВК-7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16).

Реконструкция и расширение канализационных очистных сооружений г. Биробиджана. В рамках реализации указанных мероприятий в 2007 г. выполнены работы по водопонижению и обвязке насосов трубопроводами на КНС-4 и Главной насосной станции МУП «Водоканал» (далее – ГНС), завершены работы по устройству ограждения КНС-4, по прокладке линии временного энергоснабжения и ремонту канализационной камеры КК-29.

В 2008 г. продолжалось выполнение работ по реконструкции и расширению канализационных очистных сооружений, по строительству ГНС: по устройству теплосети и постоянного электроснабжения, прокладке самотечного коллектора диаметром 1 400 мм протяженностью 144 м с использованием труб из высокопрочного чугуна с шаровидным графитом (ВЧШГ).

Выполнены работы по осадке существующей части опускного колодца ГНС, бетонированию зуба и днища опускного колодца. Выполнены работы по монтажу металлических каркасов и бетонированию перекрытия и разделительной стенки на отметке «-10,17» м, наращиванию камеры КК-2.

На строительстве ГНС в **2009 г.** выполнены работы по прокладке напорного коллектора диаметром 820 мм протяженностью 273 м с использованием труб из ВЧШГ. Выполнены работы по прокладке водопровода к ГНС диаметром 150 мм протяженностью 73 м и сетей теплоснабжения в непроходных каналах диаметром 57 мм протяженностью 200 м. Завершены работы по бетонированию кольца, разделительной стенки, перекрытий и колонн ГНС до отметки «0,00» м. Проведены работы по кирпичной кладке стен и перегородок, а также по устройству мягкой кровли и заполнению оконных проемов здания ГНС. Завершены работы по наружной отделке стен здания ГНС и благоустройству прилегающей территории. По реконструкции канализационных очистных сооружений выполнены работы по строительству двух песколовков, разработке илистых карт и прокладке обводного водопровода диаметром 150 мм протяженностью 493 м. Завершены работы по засыпке и трамбовке котлованов илистых карт. Продолжается выполнение работ по ремонту здания решеток, строительству четырех вторичных радиальных отстойников и прокладке трубопровода сточной воды диаметром 1 000 мм протяженностью 85 м.

В **2010 г.** выполнены работы по монтажу технологического оборудования ГНС. По реконструкции канализационных очистных сооружений завершены земляные работы по первичным радиальным отстойникам, продолжалось выполнение работ по устройству железобетонных днищ в количестве 3 ед. На вторичных радиальных отстойниках завершены работы по усилению стен в количестве 4 единиц, выполнена гидроизоляция.

Осуществлялось строительство здания доочистки сточных вод.

Выполнено устройство железобетонного основания аэротенков, иловых площадок, смонтированы железобетонные панели высотой 4,8 м.

Произведен монтаж сетей технологических трубопроводов. За счет средств бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области в прошедшие годы выполнены следующие мероприятия:

- устройство наружных сетей горячего водоснабжения к МКД № 12 и 13 по ул. Мелиоративной, к дому № 30 по ул. Ленина;
- реконструкция котельной в районе дома № 2 по ул. Дружбы для обеспечения горячего водоснабжения;

– замена экономайзеров на котельной «Карла Маркса, 12»; дымовой трубы на котельной «Московская, 3»;

– замена аварийного участка теплотрассы от МКД № 5 до МКД № 25 по ул. Осенней»;

– ремонт топочных экранов котлов № 3 и № 4 на котельной «Карла Маркса, 12»; замена котла № 1 на котельной «Московская, 3»; ремонт котлов на котельной «ОК п/у «Заречье» с заменой сетевого насоса;

– реконструкция ЦТП № 8 (установлены пластинчатые водоподогреватели, энергоэффективные насосы марки WILLO, автоматические блоки управления насосами с частотным регулированием и автоматические регуляторы температуры) и др.

Основными механизмами сокращения издержек в коммунальном комплексе являются комплексная модернизация и строительство объектов коммунального назначения. Модернизация отрасли – самое перспективное направление по снижению издержек.

Более 60 % коммунальных сетей находятся в ветхом состоянии и требуют незамедлительной замены. Для опережения процесса старения необходимо производить замену коммунальных сетей (тепло-, водоснабжения, водоотведения) в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области не менее 3,5 – 4,0 км в год каждой из коммунальных сетей с общим ориентировочным объемом финансирования 76,5 млн руб. в ценах 2012 года. В целях решения вышеперечисленных проблем в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области в настоящее время реализуются мероприятия в рамках долгосрочных целевых программ:

– «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2011 – 2015 годы», утвержденной постановлением мэрии города от 27 декабря 2010 г. № 4242;

– «Стимулирование развития жилищного строительства в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2012 – 2015 годы», утвержденной постановлением мэрии города от 15 ноября 2011 г. № 4066.

В 2012 г. мероприятиями долгосрочной целевой программы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2011 – 2015 годы» выполняются работы по объекту «Модернизация

технологического оборудования муниципальных котельных», предусматривающие работы по модернизации оборудования котельных «Московская, 3», «Карла Маркса, 12», ОК п/у «Заречье», «Мясокомбинат», что позволит обеспечить качественное и бесперебойное предоставление потребителям услуг теплоснабжения и горячего водоснабжения.

По объекту «Модернизация участка напорного коллектора» строительномонтажные работы выполнены в полном объеме. Отремонтирован трубопровод диаметром 800 мм протяженностью 456 м.

Выполнены работы по объекту «Реконструкция напорного коллектора от КНС-1 (по ул. Шолом-Алейхема, 93н) до КГН камеры гашения напора)», завершение работ предусмотрено в 2013 году.

По долгосрочной целевой программе **«Стимулирование развития жилищного строительства в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2012 – 2015 годы»** выполнено проектирование реконструкции теплотрассы от ТК8Д/4 до дома № 121/1 по ул. Шолом-Алейхема, и завершены в полном объеме работы по объекту «Реконструкция теплотрассы от ТК8Д/4 до дома № 121/1 по ул. Шолом-Алейхема», что позволит увеличить присоединенную тепловую нагрузку на данном участке. Очевидно, что для органов муниципальной власти муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области, которые ответственны за обеспечение коммунальными ресурсами населения городского округа, проблема модернизации коммунальной инфраструктуры остается обостренной, и её решение без притока инвестиций в коммунальный комплекс не представляется возможным.

Для достижения **основного целевого индикатора по обеспечению возможности подключения объектов нового строительства** в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области с общей максимальной часовой нагрузкой 65,55 Гкал/час постановлением мэрии города от 17 июля 2012 г. № 2905 **согласован проект инвестиционной программы** открытого акционерного общества «Дальневосточная генерирующая компания» по развитию систем теплоснабжения в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области на 2013 – 2015 гг., который в настоящее время утвержден комитетом тарифов и цен правительства Еврейской автономной области.

Таблица – Финансирование программных мероприятий по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области в период 2007 – 2012 гг., млн рублей

	2007 – 2012	в том числе по годам:					
		2007	2008	2009	2010	2011	10 мес. 2012 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Всего,	739,119	117,55	110,281	210,261	254,331	29,968	16,728
в том числе:							
– средства федерального бюджета	543,039	63,51	82,381	175,7	221,448	-	-
– средства областного бюджета	71,398	-	17,3	14,5	18,785	8,875	11,938
– средства бюджета городского округа с учетом долевого софинансирования	124,682	54,04	10,6	20,061	14,098	21,093	4,79

М.К. Губченко, магистрант

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

Н.Н. Варламова, канд. экон. наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

АНАЛИЗ ДИНАМИКИ И СТРУКТУРЫ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКУЮ НЕФТЕГАЗОВУЮ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Иностранные инвестиции в нефтегазовую отрасль занимают достаточно большой вес в общем объеме иностранных инвестиций. Доля иностранных вложений в отрасль в среднем за рассматриваемый период составила 20 %. Анализ динамики иностранных инвестиций в отрасль говорит о постоянном интересе инвесторов к нефтегазовому комплексу РФ. В посткризисный период наметилось изменение структуры иностранных инвестиций в отрасль. За последние 2 года объемы инвестиций, направляемые в добычу и переработку, сравнялись. Существенное влияние на изменения в структуре иностранных инвестиций в отрасль оказало изменение российского налогового законодательства. Наиболее привлекательным для иностранцев является участие в проектах СРП, доля иностранного капитала в этих проектах составляет 71 %.

Интерес иностранных инвесторов к нефтегазовой отрасли обеспечил достаточно активный рост поступления иностранного капитала в период с 2000 г. по 2008 год. Однако мировой финансовый кризис, ослабивший экономики развитых стран, обвал мировых цен на нефть со 135 дол. США в июне 2008 г. до 53,5 дол. США в декабре того же года [5], ряд поправок к Закону о недрах, изменяющих правила доступа иностранцев к российским хозяйственным активам, привели к резкому падению уровня иностранных инвестиций в нефтегазовый комплекс. В связи с этим уместно рассмотреть динамику, структуру и динамику структуры иностранных инвестиций в нефтяной комплекс России в докризисные 8 лет обзорно и уделить больше внимания изменениям, произошедшим после кризиса 2007 – 2008 гг., и современному состоянию структуры иностранных инвестиций.

Таблица 1 – Объем иностранных инвестиций в нефтяную промышленность России в 2000 – 2011 гг., млн дол. США

Подотрасль	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего	621	1 017	2 026	5 263	8 143	13 273	11 729	20 213	11 784	6 066	25 128	30 681
Добыча сырой нефти и природного газа; оказание услуг в этой области	564	964	1 990	5 116	8 062	5 160	7 772	15 860	8 512	6 066	11 880	14 861
Нефтепереработка	57	53	36	147	81	8 113	3 957	4 353	3 272	-	13 248	15 820

Источник: По данным с официального сайта Федеральной службы государственной статистики-
<http://www.gks.ru/>

При рассмотрении динамики иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор России в период с 2000 г. по 2007 г. можно отметить достаточно стабильный рост иностранных инвестиций в отрасль: абсолютный прирост иностранных инвестиций в 2007 г. по отношению к 2000 г. составил почти 2 млрд дол. США. Наиболее активный рост объема инвестиций наблюдался в 2001 и 2002 гг., прирост составил 99,2 % и 159 % соответственно, что означало увеличение инвестиций в 2002 г. в сравнении с 2001 г. на 3 237 млн долларов. Наименьший рост отмечен в 2004 г., прирост составил 54,7 %. В рассматриваемый период отмечалось и падение объема иностранных инвестиций в 2006 г. на 11,6 %, что в абсолютном выражении означало сокращение на 1 544 млн дол. США. Это было вызвано

резким сокращением объема инвестиций в нефтепереработку на 51,2 %. В среднем за рассматриваемый период темп прироста составил 71,6 %. Однако уже в следующем году спад сменился достаточно активным ростом объема инвестиций в 2007 г. на 72 % и достиг значения в 8,5 млрд дол. США, такой рост был, в частности, обусловлен небывалым взлетом цен на нефть на мировом рынке с января 2007 г. по июль 2008 года [6].

Значительное сокращение иностранных инвестиций в 2008 – 2009 гг. (42 % – в 2008 / 2007 гг., 48,5 % – в 2009 / 2008 гг.) во многом объясняется мировым финансово-экономическим кризисом, способствовавшим ухудшению условий кредитования, замедлению реализации ряда крупных проектов, отсутствию крупных сделок по продаже активов. Одна из причин снижения инвестиционной активности в части вхождения иностранцев в крупные нефтегазовые активы – принятие 29 апреля 2008 г. Федерального закона «О стратегических инвестициях», который в значительной степени затруднил участие иностранных инвесторов в нефтегазовом бизнесе в России. Тем не менее интерес к инвестированию в ТЭК у иностранных инвесторов сохранился. В 2009 – 2010 гг. в Комиссию по контролю за осуществлением иностранных инвестиций подали заявки на приобретение нефтегазовых предприятий свыше 50 зарубежных компаний.

Кроме того, существенное влияние оказали принятые в 2008 г. Правительством РФ поправки к Закону «О недрах». Эти поправки значительно осложнили доступ иностранцам к наиболее привлекательным для работы участкам недр. В соответствии с изменениями в данном Законе пользователями участков недр федерального значения (все морские месторождения, а также расположенные на суше участки недр с извлекаемыми запасами нефти от 70 млн т, газа – от 20 млрд куб. м) могут быть только российские юридические лица с долей государства не менее 50 % и имеющие, минимум, 5-летний опыт работы на шельфе [10]. Это, по сути, сделало разработку шельфа и крупных месторождений прерогативой лишь двух «избранных» компаний – ОАО «Газпром» и ОАО «Роснефть». Также были установлены дополнительные ограничения доступа к конкурсам и аукционам для иностранных компаний. Таким образом, по мнению ряда экспертов, названный Закон стал серьезным препятствием для ведения изысканий и

добычи на шельфе. Все это привело к торможению работы на шельфе и дальнейшему спаду интереса частных компаний, в том числе и иностранных, к геологоразведке и ухудшению инвестиционного климата в целом по отрасли.

На протяжении 2005 – 2009 гг. наблюдается снижение иностранных инвестиций, направляемых в нефтепереработку (рекордный минимум – 0 млн дол. США был достигнут в 2009 г.). Это говорит о том, что иностранные партнеры рассматривали Россию в качестве сырьевого донора и желали оставить за собой право переработки продукции с ее последующим реэкспортом, в том числе в РФ, в виде готовых изделий (различных видов топлива, продуктов нефтехимии и т.д.). Сложившаяся динамика также свидетельствует о нежелании иностранцев передавать российским компаниям свои новейшие технологии в области нефтепереработки и нефтехимии, чтобы остаться в этих отраслях на лидирующих позициях (известно, что крупнейшими центрами нефтепереработки сегодня являются США, Западная Европа и Япония).

2010 – 2011 гг. характерен стабильным ростом иностранных инвестиций в нефтегазовую отрасль России. В посткризисный период большинство крупных корпораций, ведущих бизнес в России, выразили готовность к новым совместным проектам с российскими госкорпорациями, в частности 4 из них – с ОАО «Газпром» по проекту «Ямал СПГ». Нельзя не отметить все большее участие стран АТР в российских отраслевых проектах. Интересы представителей данной группы стран прежде всего связаны с проектами, реализуемыми в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. За счет иностранного капитала в 2010 г. в России было добыто 21 % суммарной нефти. Основная часть приходится на долевое участие ВР в ТНК-ВР и CoNocoPhillips в ОАО «Лукойл», а также на проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2», реализуемые в рамках соглашений о разделе продукции. Всего в нефтедобывающем секторе по состоянию на конец 2010 г. работало более 30 иностранных компаний различного масштаба и статуса. Причем треть из них входит в список крупнейших энергетических корпораций мира [8].

Более наглядно динамику иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор возможно представить на графике (рисунок 1).

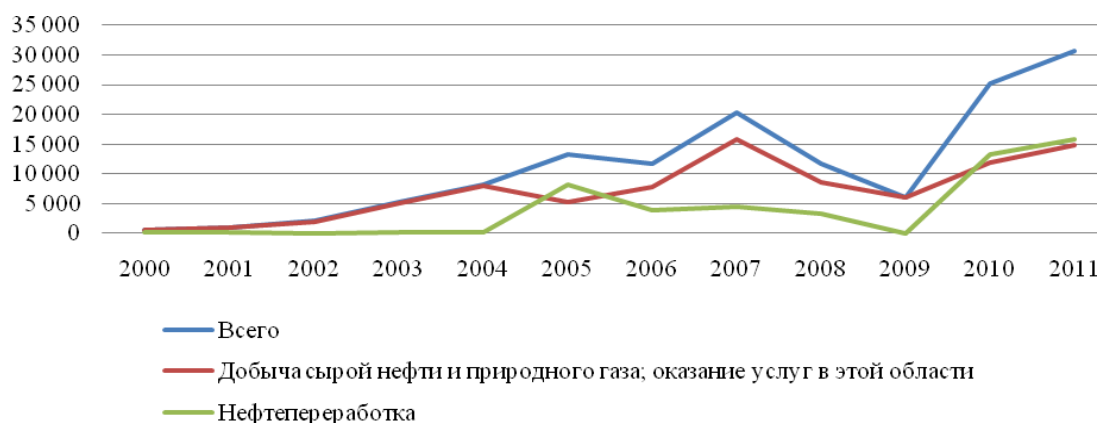


Рисунок 1 – Объем иностранных инвестиций в нефтегазовый комплекс России, 2000 – 2011 гг.

Источник: По данным с официального сайта Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru/

Что касается структуры иностранных инвестиций по подотраслям нефтяной промышленности, то на протяжении 2000 – 2009 гг., за исключением 2005 г., преобладают инвестиции в добычу нефти в среднем за 2000 – 2009 гг. уровень иностранных вложений в эту подотрасль составляет более 90 % (таблица 2) от общих иностранных поступлений, тогда как доля инвестиций в нефтепереработку (производство кокса и других нефтепродуктов, а также нефтехимию) в среднем за рассматриваемый период составляет лишь 10 %.

Таблица 2 – Структура иностранных инвестиций в нефтегазовый комплекс России за 2000 – 2011 годы

Подотрасль	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Добыча сырой нефти и природного газа; оказание услуг в этой области	91%	95%	98%	97%	99%	39%	66%	78%	72%	100%	47%	48%
Нефтепереработка	9%	5%	2%	3%	1%	61%	34%	22%	28%	-	53%	52%

Источник: По данным с официального сайта Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru/

На протяжении последних двух лет можно говорить о равном соотношении иностранных инвестиций по подотраслям, что позволяет выявить современную тенденцию в привлечении иностранных инвестиций в нефтегазовую отрасль: иностранные инвесторы готовы развивать нефтепереработку и вкладывать деньги в модернизацию и реконструкцию ряда крупных НПЗ (Рязанского – ОАО

«ТНК-ВР»; Пермского и Волгоградского, Ухтинского – ОАО «НК «ЛУКОЙЛ»; «Киришинефтеоргсинтез» – ОАО «Сургутнефтегаз»; Хабаровского – ОАО «НК Альянс» и др.). [5]

Существенное влияние на изменения в структуре иностранных инвестиций в отрасль оказало изменение российского налогового законодательства. Новый налоговый режим направлен на стимулирование экспорта сырой нефти и снижение рентабельности нефтепереработки, что приводит к притоку инвестиций в модернизацию НПЗ для удовлетворения требований Правительства РФ по качеству нефтепродуктов и глубине переработки нефти.

Крупнейшими иностранными инвесторами в отрасль являются такие гиганты, как BritishPetroleum, Shell, Total, CoNocoPhilips, Chevron, ENi. Эти и другие более мелкие компании осуществляют инвестирования путем участия в ВИНК России, в совместных предприятиях и дочерних подразделениях ВИНК, в проектах СРП, а также путем участия в малых компаниях отрасли.

Таблица 3 – Доля нефти в России, приходящаяся на иностранный капитал

Показатель	Добыча всего, млн. т.	Добыча с участием иностранного капитала		Добыча с участием российского капитала		Доля иностранного капитала, %
		млн. т.	%	млн. т.	%	
ВИНК и газовые компании	464	78	73	386	97	17
Прямое участие в акционерном капитале ВИНК	451	71	67	380	95	16
Опосредованное участие в иностранном акционерном капитале контролируемого ВИНК компаний	13	7	6	6	1	53
СРП	18	13	12	5	1	71
Малые компании	24	16	15	8	2	68
Всего	505	107	100	398	100	21

Источник: Коржубаев А. Г., Эдер Л. В. Иностранные инвестиции в нефтегазовом комплексе // Бурение и нефть. 2011. № 10.

Как видно из таблицы, наиболее привлекательным для иностранцев является участие в проектах СРП, доля иностранного капитала в этих проектах составляет 71 %. Что касается участия иностранных компаний в ВИНК, то тут возможно несколько вариантов: это, в частности, прямое участие и опосредованное участие в акционерном капитале. Наименее распространенным среди иностранных инвесторов является прямое участие в акционерном капитале российских ВИНК, доля иностранного капитала – 16 %.

Рассмотрим теперь инвестиции в нефтегазовый сектор в сравнении с другими отраслями экономики.

Таблица 4 – Иностранные инвестиции по отраслям экономики, млн дол. США, 2003 – 2011 годы

Отрасль (группа отраслей) народного хозяйства	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Всего	29 699	40 509	53 651	55 109	120 941	103 769	81 927	114 746	190 643
Добыча и переработка нефти и газа	5 263	8 143	13 273	11 729	20 213	11 784	6 066	25 128	30 681
Сельское хозяйство	154	121	156	325	468	862	437	466	638
Обрабатывающая промышленность (кроме нефтепереработки)	6 347	10 155	9 874	11 191	27 595	30 642	22 216	19 909	25 266
Металлургическое производство	3 071	5 102	3 420	3 723	15 229	14 499	4 494	7 627	9 235
Оптовая и розничная торговля	10 527	13 037	20 461	13 089	47 310	23 905	22 792	13 334	24 456
Транспорт и связь	1 114	2 033	3 840	5 297	6 703	4 861	13 749	6 576	5 943
Операции с недвижимостью	4 583	2 572	2 602	5 998	8 414	15 378	7 937	7 341	9 237
Доля инвестиций в добычу и переработку нефти и газа в общем объеме инвестиций, %	18	20	25	21	17	11	7	22	16
Темп роста иностранных инвестиций в добычу и переработку нефти и газа, %	X	155	163	88	172	58	51	414	122

Источник: По данным с официального сайта Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru/

Как видно из таблицы, иностранные инвестиции в нефтегазовую отрасль занимают достаточно большой вес в общем объеме иностранных инвестиций. Доля иностранных вложений в отрасль в среднем за рассматриваемый период составила 20 %, достигнув своего максимального значения в 2005 г. (25 %) и минимального в 2009 г. (7 %).

Динамику доли иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор для наглядности рассмотрим на графике (рисунок 2).

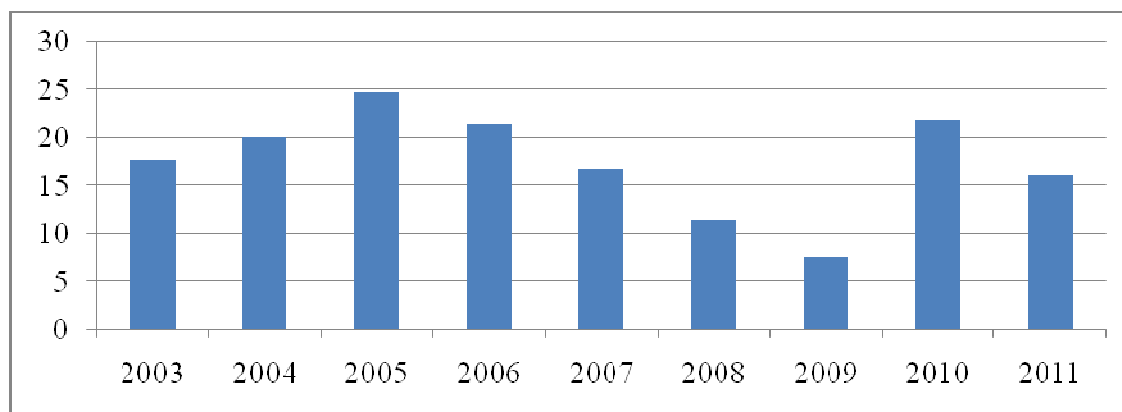


Рисунок 2 – Динамика доли инвестиций в добычу и переработку нефти и газа в общих инвестициях, %

Источник: По данным с официального сайта Федеральной службы государственной статистики-
<http://www.gks.ru/>

Как видно из графика, с 2003 г. по 2005 г. наблюдался устойчивый рост доли иностранных инвестиций в отрасль, средний темп прироста доли иностранных инвестиций за этот период составлял 18 %. В последующие годы наблюдается устойчивое падение доли иностранных инвестиций в нефтегазовый сектор страны, темп прироста доли за данный период колебался от -14 % в 2006 г. до -32 % в 2008 – 2009 годах. Наибольшее падение доли инвестиций отмечено в 2007 – 2009 гг., что связано, как было отмечено ранее, с рецессиями в мировой экономике и поправками в российском законодательстве.

В 2010 г. спад иностранного инвестирования вновь сменился притоком капитала в отрасль. За последние 2 года доля инвестиций в нефтегазовый сектор составляет около 20 % от общего объема. Основной причиной повышенного интереса инвесторов к нефтегазовому сектору стал рост цен на сырую нефть в 4 квартале 2010 – 1 квартале 2011 г., когда неспокойно стало в странах Северной Африки и Ближнего Востока, а также наблюдался повышенный спрос на энергоресурсы со стороны Японии после аварии на Фукусиме [6].

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что нефтегазовый сектор был и остается привлекательным для иностранных инвесторов, о чем свидетельствует высокая доля инвестиций в отрасль по отношению с другими отраслями народного хозяйства даже в кризисный и посткризисные годы. Динамика

объема иностранных инвестиций в целом положительна, хотя в последние годы и наблюдался спад инвестиционной активности, однако он был вызван кризисными явлениями, имел всеохватывающий характер и наблюдался также и в других отраслях народного хозяйства.

Благодаря изменениям, произошедшим в российском законодательстве, повлекшим за собой ограничение иностранных инвестиций в добычу нефти и введению требований к повышению рентабельности нефтепереработке, в посткризисный период произошел коренной перелом в структуре иностранных инвестиций в отрасль. При сохранении такой тенденции можно говорить о том, что Россия постепенно выйдет из статуса сырьевого придатка развитых стран, перенимая передовые технологии в области нефтепереработки и нефтехимии.

Список использованных источников

1. Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений : ФЗ от 25.02.1999 г. №39-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: ФЗ от 09.07.1999г. № 160-ФЗ (в ред. ФЗ от 26.06.2007 г. № 118-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
3. О недрах : ФЗ от 21.02.1992 г. №2395-1 // СПС «КонсультантПлюс».
4. О роли иностранных инвестиций в нефтегазовом комплексе России ИЭиОПП СО РАН / рук. А. Г. Коржубаев, Л. В. Эдер.
5. Коржубаев, А. Г. Минеральные ресурсы России / А.Г. Коржубаев, И. В. Филимонова, Л.В. Эдер // Экономика и управление. 2010. № 4.
6. Коржубаев, А. Г. Иностранные инвестиции : просто мы не умеем их готовить / А.Г. Коржубаев, Л.В. Эдер // Нефтегазовая вертикаль. 2011. № 19.
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // gks.ru/ (дата обращения: 07.08.2012 г.).
8. Официальный сайт Министерства энергетики РФ // minenergo.gov.ru/ (дата обращения: 07.08.2012 г.).

Е.В. Гурулева,
начальник управления по административной реформе
аппарата губернатора и правительства Еврейской автономной области

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 г. чиновничество названо замкнутой и подчас просто надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса. В этой связи основными задачами при проведении реформы государственного управления были определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

1. Цель и основные направления административной реформы

Основанием для реформирования системы государственного управления в Российской Федерации послужило Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2003 г., а также принятый в 2003 г. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах». Позже в 2005 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р были утверждены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 г. и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах. В этом же распоряжении Правительства Российской Федерации устанавливалась рекомендация органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготовить программы и планы мероприятий по проведению административной реформы.

Таким образом, принятый Правительством Российской Федерации документ послужил началом для реализации мероприятий административной реформы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 **приоритетными направлениями административной реформы определены:**

– ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Целью административной реформы является повышение эффективности государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти.

Для ее достижения необходимо решение задач в следующих направлениях:

- а) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- б) разработка и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов предоставления (исполнения) государственных услуг (функций);
- в) создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- г) организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- д) оптимизация государственных функций органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- е) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти.

Направление «Внедрение принципов и процедур управления по результатам» должно решить проблему отсутствия системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, сбора и оценки таких показателей в целях определения качества осуществления функций данными органами. Для этого требуется разработать и принять ключевые измеримые показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти области, методику расчета данных показателей, создать систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и оценки эффектив-

ности бюджетных расходов, а также контролировать достижение органами исполнительной власти области результатов деятельности.

Направление «Разработка и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов» основной задачей определяет решение проблемы отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации, не позволяющей упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, то есть обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. В настоящее время не существует необходимой нормативно-правовой базы для стандартизации услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, включая услуги общего экономического характера, не сформированы перечни государственных услуг. Неэффективна существующая система обратной связи с пользователями государственных услуг.

В связи с этим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо разработать и внедрить стандарты государственных услуг, административные регламенты, и совершенствовать механизм досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Направление «Создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» решает проблему низкого качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг (очереди, отсутствие комфорта в местах предоставления услуг, необоснованные отказы или требования при оказании услуг и др.). Для достижения поставленной задачи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях повышения качества предоставления государственных услуг при взаимодействии граждан и организаций с государственными и муниципальными органами власти необходимо создать многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональные центры).

Созданные в субъектах Российской Федерации многофункциональные центры должны предоставлять комплекс государственных и муниципальных услуг в режиме «одного окна». При этом взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и т.п.), должно происходить без участия заявителя.

Направление «Организация предоставления государственных услуг в электронной форме» решает проблему отсутствия возможности для предоставления государственных услуг без непосредственного посещения государственного органа и отсутствия единого информационного пространства данных о государственных, муниципальных услугах. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для достижения поставленных задач необходимо создать соответствующие информационные системы, в которых обеспечить размещение актуальных, достоверных, легко доступных и исчерпывающих сведений о порядке предоставления государственных услуг, требованиях, предъявляемых к заявителям и представляемым документам.

Направление «Оптимизация государственных функций органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти». Наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывают доверие бизнеса к государственной власти. Решение этой проблемы предполагает ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования за счет оптимизации функций органов исполнительной власти, и формирование эффективных механизмов противодействия коррупции.

Целями реализации административной реформы по этому направлению являются оптимизация функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

Основная деятельность должна быть сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Направление «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти». Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной вла-

сти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

Россия – одна из немногих стран, в которой нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

Для деятельности государственных органов характерно развитие механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений. Консультации с представителями гражданского общества до принятия решений носят фрагментарный характер и полностью зависят от усмотрения органов власти.

Целями мероприятий по данному направлению являются повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Реализация мероприятий административной реформы в Еврейской автономной области

1. В данной части своего выступления, предлагаю информацию о проведенных в Еврейской автономной области мероприятия в целях реализации наиболее приоритетных направлений административной реформы. Постановлением губернатора ЕАО от 1 февраля 2006 г. № 17 была создана областная комиссия по проведению административной реформы, которая принимала решения по вопросам административной реформы, обеспечивала разработку соответствующих нормативных правовых актов.

На первом заседании областной комиссии, которое состоялось 16 февраля 2006 г., были созданы две рабочие группы – группа по правовым вопросам и группа по предоставлению аналитической информации.

Согласно принятому областной комиссией (далее – комиссия) по проведению административной реформы решению созданным рабочим группам были даны следующие поручения: группе по правовым вопросам провести анализ федеральных законов в целях определения перечня полномочий субъектов Российской Федерации, группе по предоставлению аналитической информации запросить бланки паспорта функций в Министерстве экономического развития и тор-

говли Российской Федерации для анализа функций органов исполнительной власти области, а также изучить имеющийся опыт по реализации административной реформы в других регионах России, в том числе в Приморском крае.

Во исполнение решения комиссии рабочей группой по правовым вопросам было проанализировано федеральное законодательство и выявлено сто сорок три федеральных закона, которые наделяют органы государственной власти субъектов Российской Федерации теми или иными полномочиями. В результате проведенной работы были составлены три перечня:

1) перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

2) перечень федеральных полномочий, переданных субъектам Российской Федерации и осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета;

3) перечень иных полномочий, переданных субъектам Российской Федерации на основании федеральных законов.

2. Вторым этапом работы, проведенной рабочей группой по выявлению полномочий субъекта Российской Федерации, стал анализ функций, осуществляемых органами исполнительной власти Еврейской автономной области, на соответствие полномочиям, установленным федеральным законодательством. Для осуществления указанной работы необходимо было изучить утвержденные об этих органах положения, в связи с чем органы исполнительной власти, формируемые правительством области, разделили на 5 блоков (в настоящее время насчитывается 23 органа исполнительной власти правительства области и 12 структурных подразделений аппарата губернатора области) – экономический, социальный, управленческий, финансовый, природоохранный.

В результате были проанализированы функции органов исполнительной власти, формируемых правительством области, отнесенных к экономическому и социальному блоку, а также проанализированы функции органов отдельного управленческого блока. При этом было изучено 15 положений органов исполнительной власти области и 10 положений структурных подразделений аппарата губернатора области.

В ходе проведенной работы было выявлено:

– по экономическому блоку двадцать одна дублирующая функция и две нелегитимные функции, то есть функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований;

– по социальному блоку выявлено девять дублирующих функций;

– по отдельному блоку выявлено тринадцать дублирующих функций.

Следует особенно отметить, что при изучении функций органов исполнительной власти, формируемых правительством области, и структурных подразделений аппарата губернатора области было установлено, что многие полномочия, которыми наделены субъекты Российской Федерации, не реализуются областными органами государственной власти, при этом наблюдается немало избыточных функций, которые осуществляются управлениями (комитетами, инспекциями). Например, в Положении о комитете социальной защиты населения и в Положении об управлении трудовой занятости населения не предусмотрены функции по реализации некоторых полномочий по социальной защите инвалидов (по установлению минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов, по резервированию рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, по организации обучения инвалидов).

В настоящее время областная комиссия по проведению административной реформы действует на основании постановления правительства ЕАО от 24 мая 2011 г. № 243-пп «Об административной реформе в Еврейской автономной области», которым утверждено положение об областной комиссии по проведению административной реформы, ее состав. В соответствии с установленным данным постановлением порядком работы областной комиссии предусмотрено проведение ее заседаний по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Вместе с тем, исходя из важности задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, фактически заседания областной комиссии по проведению административной реформы проводятся ежемесячно (*для информации: за 2011 г. проведено 24 заседания, на которых рассмотрено более 100 вопросов*).

3. Доступ к государственным и муниципальным услугам в Еврейской автономной области обеспечен посредством размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информационной системы – Порталом государственных и муниципальных услуг Еврейской автономной области (<http://www.pgu.eao.ru>). Информационной системой, использующей Единую систему идентификации и аутентификации также является Портал государственных и муниципальных услуг Еврейской автономной области. Кроме того, отдельные государственные услуги (30 услуг) социальной сферы, наиболее востребованные гражданами области, заявители могут получить, обратившись в областное государственное казенное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Еврейской автономной области». При этом

следует отметить, что в 4-х муниципальных районах созданы филиалы данного учреждения, следовательно, жители муниципальных образований региона также имеют доступ к получению услуг в многофункциональном центре.

Распоряжением правительства Еврейской автономной области от 28 апреля 2010 г. № 56-рп «Об утверждении плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнении государственных функций в электронном виде органами исполнительной власти, формируемыми правительством Еврейской автономной области и подведомственными им учреждениями» определен перечень первоочередных государственных услуг, подлежащих переводу на предоставление в электронном виде. В указанный перечень включены государственные услуги в соответствии со Сводным перечнем первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р (далее – Сводный перечень).

Распоряжением правительства Еврейской автономной области от 27 февраля 2012 г. № 26-рп «О плане перевода предоставления в электронном виде государственных и муниципальных услуг (функций), не включенных в сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями и организациями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями и организациями, и сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, в рамках полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1993-р определен дополнительный перечень государственных услуг, подлежащих переводу на предоставление в электронном виде. По данным государственным услугам срок реализации конечного V этапа, который обеспечивает возможность получения результатов предостав-

ления услуги в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) наступит 1 января 2014 года.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в Еврейской автономной области в электронном виде осуществляется с 1 декабря 2010 года. Первоначально была предоставлена возможность гражданам получать услуги, окончательным этапом для которых является I этап, связанные с получением информации в различных сферах.

Всего в реестре государственных и муниципальных услуг (функций) Еврейской автономной области и на портале государственных услуг Еврейской автономной области размещены сведения о 240 государственных услугах (функциях), и о 190 муниципальных услугах.

По 95 государственным услугам реализован 3-й этап перехода на предоставление их в электронном виде, который обеспечил возможность для заявителей представлять документы в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг.

На сегодняшний день через областной официальный портал органов власти жители области могут получать 24 услуги, а к концу этого года к ним добавятся порядка 40 услуг.

4. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» принято постановление правительства Еврейской автономной области от 22 марта 2011 г. № 120-пп «О переименовании областного государственного бюджетного учреждения «Расчетно-кассовый центр» в областное государственное казенное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Еврейской автономной области».

В настоящее время на базе областного государственного казенного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Еврейской автономной области» предоставляются 34 государственные услуги, связанные с реализацией гражданами прав на меры социальной поддержки граждан. Данное учреждение располагается в нескольких удаленных друг от друга приспособленных помещениях, которые не соответствуют требованиям для МФЦ, установленным постановлением Правительства Российской

Федерации от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг. В областном бюджете в 2012 г. предусматривались соответствующие финансовые средства на подготовку проектно-сметной документации на строительство объекта «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Еврейской автономной области».

Строительство здания МФЦ в г. Биробиджане запланировано в 2013 г., что позволит обеспечить предоставление физическим и юридическим лицам около 70 государственных и муниципальных услуг.

Наиболее значимой и проблемой, оставшейся нерешенной да настоящего времени, является отсутствие единого механизма, предусмотренного в соответствующем нормативном правовом акте федерального уровня для реализации мероприятий реформирования.

Л.В. Дрейзин

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

С.С. Тестик

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

РИСКИ МАЛОГО ТОРГОВОГО ПРЕДПРИЯТИЯ РОЗНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ

Любая рыночная деятельность, как известно, связана с большим количеством разнообразных рисков, степень которых зависит от способности предпринимателя предвидеть политическую и экономическую ситуации, рассчитывать финансовую окупаемость проекта, выбирать деловых партнеров, быстро реагировать на изменение рынка, а также принимать эффективные управленческие решения. Однако предусмотреть все непредвиденные ситуации, способные возникнуть в процессе этой деятельности практически невозможно. В связи с этим для предпринимателя всегда существует опасность убытков или неполучение намеченной прибыли. Каждый предприниматель должен оценивать величину того или иного риска в своей хозяйственной деятельности. Количественная мера предпринимательского риска определяется абсолютным и относительным уровнем потерь, возникающих при осуществлении предпринимательской деятельности.

В абсолютном выражении риск может быть определен величиной возможных потерь в материально-вещевом или стоимостном измерении. В относительном выражении он определяется как величина возможных потерь, отнесенных к базе, в качестве которой принимается состояние предприятия, расход ресурсов или ожидаемый доход от предпринимательства [1].

Под «допустимым» понимается риск, в пределах которого данный вид предпринимательской деятельности сохраняет свою экономическую целесообразность.

Критический риск – риск, сопряженный с опасностью потерь в размере всей суммы затрат на осуществление данного вида предпринимательства.

Катастрофический риск – риск, при котором предприниматель не получает доход и теряет все вложенные в дело средства.

Существует четыре основных стратегии управления рисками:

- страхование;
- самострахование;
- диверсификация;
- хеджирование.

Под управлением рисками следует понимать выбор предпринимательской или иной стратегии, исходя из отношения к риску и доходу. Поскольку целью предпринимательской деятельности являются получение максимально возможной прибыли от вложенного в нее капитала и минимизация издержек, система управления риском на предприятии приобретает важнейшее место в бизнес-процессах предпринимателя [1].

При страховании инвестор передает свой риск специализированной организации (страховая компания, банк – в случае банковских гарантий / депозитов). В случае самострахования предприниматель выбирает между игнорированием риска, проведением предупредительных мероприятий либо формированием резервного фонда на покрытие убытков, возникающих в ходе деятельности предпринимателя. Способ игнорирования рисков, на наш взгляд, имеет единственный положительный момент – отсутствие финансовых издержек.

Стратегия диверсификации в увеличении направлений финансово-хозяйственной деятельности с целью уменьшения суммарного риска для торгового предпринимательства представляет собой организацию торгового процесса с обязательным наличием взаимозаменяемых поставщиков определенной группы товаров. Сущность хеджирования состоит в привлечении к основной операции дополнительных финансовых операций с целью сведения суммарного риска к нулю. В торговой деятельности хеджирование чаще всего осуществляется с

помощью расширения ассортимента сопутствующих товаров. Эта стратегия так же, как и страхование и диверсификация, увеличивает устойчивость предпринимательской структуры, в частности торгового предприятия. Диверсификация и хеджирование являются родственными стратегиями, суть которых заключается в привлечении дополнительных операций. Отличие их состоит в том, что диверсификация предусматривает рассмотрение независимых операций, а хеджирование основывается на включении дополнительной операции являющейся компенсаторной к основной [2].

Для лучшего понимания рисковой природы предпринимательской деятельности и использования перечисленных стратегий необходимо структурировать стратегии воздействия на риски по сферам торговой деятельности.

Рассмотрим возможности эффективного управления рисками в процессе деятельности малого торгового предприятия непродовольственных товаров народного потребления, для чего проведем анализ рисков по элементам, возникающим в ходе его деятельности (рисунок 1).

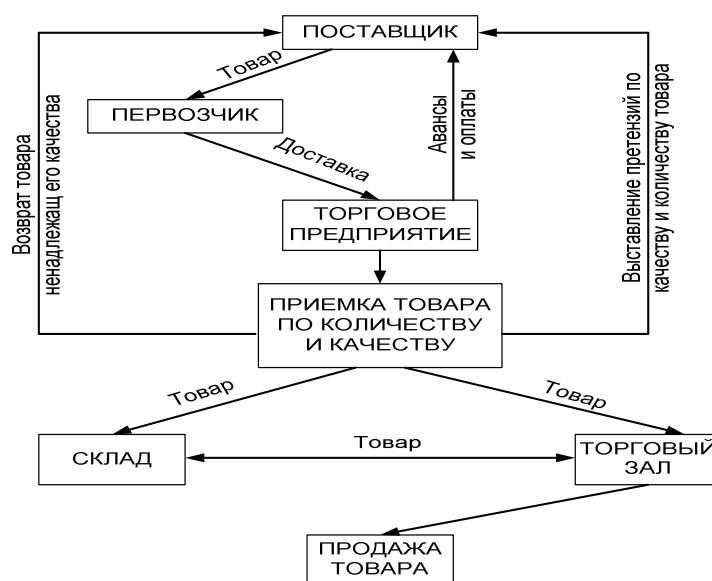


Рисунок 1 – Система бизнес-процессов торгового предприятия розничной торговли

Схема, изображенная на рисунке 1, включает в себя все бизнес-процессы, связанные с поставкой, приемкой товаров, а также его хранением на складе и продажей. Исходным пунктом является отгрузка товара поставщиком перевозчику, далее товар доставляется торговому предприятию, на котором производит-

ся приемка товара и оприходование его по количеству и качеству. В случае ненадлежащего качества, торговое предприятие осуществляет возврат товара поставщику. При отсутствии претензий, торговое предприятие производит оплату за товар. После проверки качества поступившего товара коммерческий директор торгового предприятия выставляет его в торговый зал для продажи или на склад временного хранения.

Таким образом, представленная схема отображает весь путь движения товара от поставщика к конечному потребителю. Эта схема применима для всех торговых предприятий, осуществляющих торговлю товарами полностью готовыми к продаже. На каждом из этапов товарообмена присутствуют свои специфические риски. Первый риск, с которым сталкивается предприниматель, – это риск невозврата авансовых платежей.

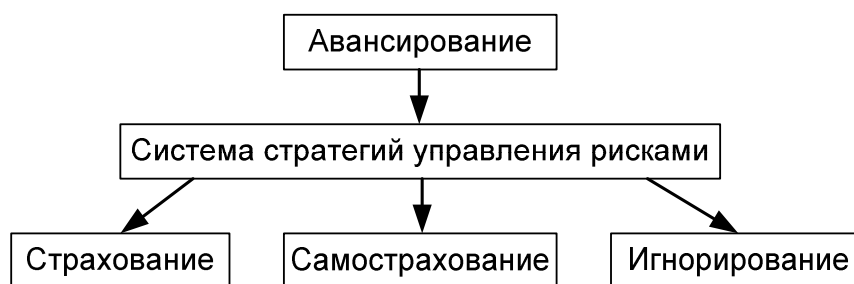


Рисунок 2 – Система стратегий воздействия на риски элемента «Авансирование поставщика»

На сегодняшний день страхование данного вида риска возможно и целесообразно только для солидных и крупных компаний, работающих в основном с иностранными контрагентами, поскольку данный вид страхования осуществляется при участии банков. Соответственно можно сделать вывод о том, что страхование данного вида риска для малого торгового предпринимательства является теоретически возможным, но нецелесообразным в виду значительных издержек. Соответственно предприниматель должен обладать максимальной информацией о данном поставщике и его надежности. На основе полученной информации предприниматель принимает решение об игнорировании данного вида риска либо о формировании резервного фонда.

Следующий крупный риск, с которым сталкивается предприниматель, – это транспортный риск. Рассмотрим элемент внутренней логистики «Транспортировка товаров». При транспортировке товаров предприятие сталкивается с рис-

ком утраты или повреждения груза. Таким образом, отправляя груз, владелец стоит перед выбором: или отдать груз на риск перевозчика, или приобрести страховой полис, предоставляющий покрытие возникших при перевозке рисков. Для каждого вида перевозок характерны свои часто случающиеся страховые события. Например, железнодорожные перевозки традиционно являются одним из наименее рискованных видов транспортировки грузов. Однако и здесь возможны случаи крушения, схода с рельс целых составов, недостачи, утечки жидких грузов, повреждения товаров. Структура стратегий управления его рисками изображена на рисунке 3.

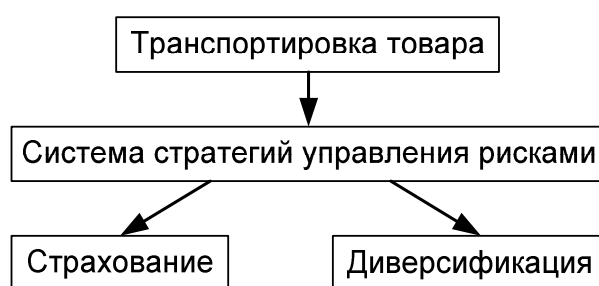


Рисунок 3 – Система стратегий воздействия на риски элемента внутренней логистики «Транспортировка товаров»

Диверсификация в данном случае предполагает оптимизацию числа складов и их структуры с целью минимизации упущенной выгоды. Известно, что на предприятиях промышленно развитых стран содержание сырья и товаров на складах не предусмотрено, что предопределено уровнем менеджмента предприятия и национальной экономики в целом. Стратегия страхования предполагает классическое страхование грузов. Диверсификация предполагает управление рисками упущенной выгоды путём оптимизации структуры перевозок и уровня менеджмента предприятия, плановость выпуска товаров и продаж. Стратегию страхования и формирования фонда риска определяют различные типы финансовых потоков. Выбирается та стратегия, которая минимизирует финансовые ресурсы, порождающие эти потоки. Идея сравнивать активы предприятия при страховании и при отказе от страхования путём формирования фонда риска с последующим выбором оптимальной стратегии была предложена в конце прошлого столетия Хаустоном и затем использовалась в различных модификациях [2].

Финансовые потоки, управляющие устойчивостью элемента производства «Контроль качества», изображены на рисунке 4.

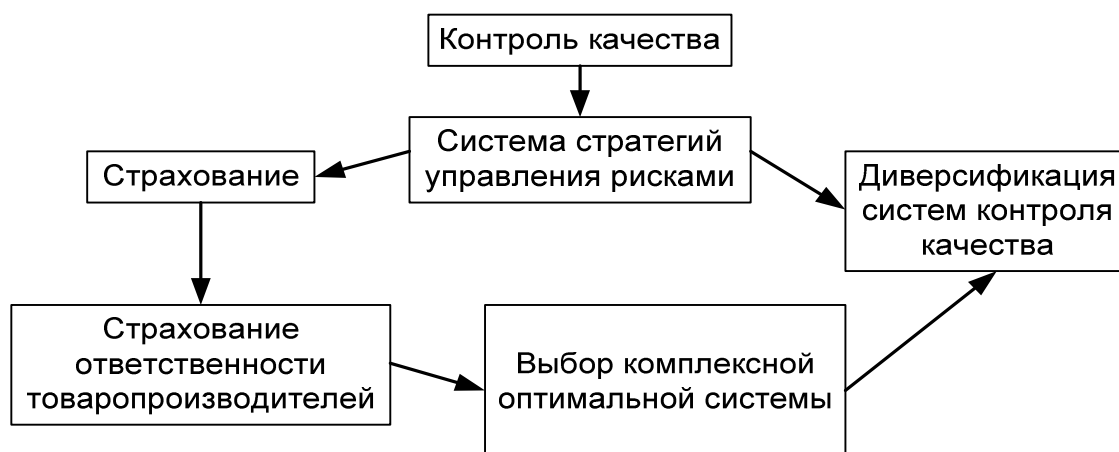


Рисунок 4 – Система стратегий воздействия на риски элемента «Контроль качества»

Риски надёжности систем контроля определяется неоптимальным числом элементов этих систем, их надёжностью и уровнем подготовки персонала. Финансовые потоки, влияющие на устойчивость системы контроля качеством реализуемых товаров, можно разделить на две группы. К первой группе можно отнести страхование ответственности товаропроизводителей перед третьими лицами (покупателя товаров и услуг, перевозчиками) а также перед государством в части экологических рисков.

При этом риски прохождения через систему качества некачественных товаров выше порога чувствительности системы целесообразно страховать.

Ко второй группе можно отнести разработку системы контроля качества товаров, оптимальной для производимой группы товаров. Оптимизация достигается путём диверсификации систем контроля с целью минимизации финансовых ресурсов в рамках двухкритериальной задачи минимума ресурсов при максимуме гарантий системы качества. Совмещение стратегий страхования и диверсификации порождает новую двухкритериальную задачу, так как увеличение стоимости системы контроля качества уменьшает цену страхования. Оптимальное решение может предполагать либо страхование, либо диверсификацию, либо комплексное совмещение двух стратегий. Эта задача близка задаче, поставленной Хаустоном при выборе стратегии страхования или самострахования с помощью формирования резервного фонда.

Следующими рисками являются риски, возникающие в процессе продажи товаров потребителям. Рассмотрим маркетинг и продажи как элемент операционной деятельности предприятия, состоящий из поддержки продаж, рекламы, про-

движения и администрирования. Для организации устойчивого функционирования этого элемента необходимо сформировать систему потоков, воздействующих на систему сопутствующих рисков. Эти риски обусловлены сложившейся системой рынков товаров, а также эффективностью их анализа. Так, например, направленность рекламы зависит от многих факторов. К таким факторам можно отнести географическое положение региона, его насыщенность товарами конкурентов различного качества и разбросом цен, менталитет жителей и другие факторы. В этом случае имеет место риск принятия неверного решения о структуре рекламной стратегии. На этот риск можно воздействовать методом диверсификации рекламных программ. Аналогичные факторы воздействуют на выбор цен продукции предприятия в соответствии с их качеством. Аналогично этим рискам можно управлять стратегией диверсификации. Кроме того, проблема выбора цены соответствует качеству товара, является достаточно сложной задачей, для решения которой необходимо учесть отношение потребителя товара к цене и качеству, то есть решить двухкритериальную задачу. При этом можно воспользоваться методами принятия решений в условиях полной неопределённости или частичной неопределённости путём Парето-оптимизации.

В этом случае предварительно следует построить соответствующие модели. Стратегии управления рисками изображены на рисунке 5.

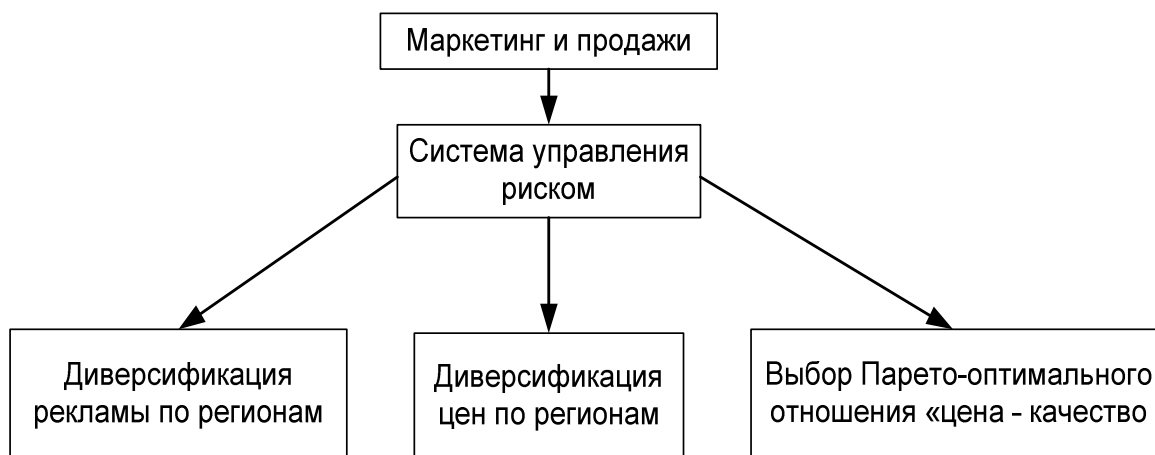


Рисунок 5 – Стратегия управления риском элемента операционной деятельности «Маркетинг и продажи»

Таким образом, предложенная концепция управления рисками малого торгового предприятия позволяет идентифицировать риски на каждом из операционных сегментов торговой деятельности и подобрать оптимальный вариант стратегии управления риском.

Список использованных источников

1. Бадюков, В. Ф. Управление финансовыми потоками на основе анализа риска предпринимательских структур / В. Ф. Бадюков, Е. К. Никитин // Вестник ХГАЭП. 2011. № 2. С. 5 – 18.

2. Шапкин, А. С. Экономические и финансовые риски : оценка, управление, портфель инвестиций / А. С. Шапкин, В. А. Шапкин. – 7-е изд. – М. : Дашков и К, 2009. – 544 с.

Б.М. Исаев,

аспирант ГОУ ВПО

«Дальневосточный государственный университет путей сообщения»

СПОСОБЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И МОДЕЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА РЕГИОНА

Для оценки деловой активности в области реализации инвестиций в перспективе используются отчетные материалы о прошлых капитальных вложениях в однородные по архитектурно-планировочным параметрам объекты. Анализ временных рядов отражает изменения индикаторов реализации инвестиций, в роли которых выступает выполненный объем строительно-монтажных работ на объекте. Изменение объема прослеживается на протяжении всего времени строительства объекта. Затем определяется метод, с помощью которого фиксируются изменения выполненных объемов строительно-монтажных работ по многим объектам. Результирующий вывод, определяющий зависимость объема строительно-монтажных работ от времени, используется для разработки диагностической модели. Анализ временных рядов может использоваться при исследовании выполнения плана капитальных вложений в целом по региону или городу. Такой прогноз рассчитывается в два этапа.

На первом этапе – диагностическом – выявляют при помощи статистических методов закономерности прошлого развития и переносят их на некоторый период будущего. На втором – производится корректировка полученного прогноза, с учетом результатов содержательного анализа текущего состояния и действия экономического механизма на период прогнозирования.

Простейшим способом исследования считается подход, формирующий тренд от фактически достигнутого уровня при выявлении среднего прироста (или тем-

па роста). Отсюда прогноз на k шагов вперед на момент времени $t = N + k$ получается по формуле:

$$Y_p(N + k) = Y(N) + k \cdot САП; \quad (1)$$

$$САП = (Y(N) - Y(1)) / (N - 1),$$

где САП – средний абсолютный прирост.

Этот способ привлекает внимание многих работников статистических органов благодаря своей простоте и легкости реализации. Однако, кроме указанных достоинств, он имеет несколько существенных недостатков. Во-первых, все фактические наблюдения являются результатом закономерности и случайности; следовательно, базируются на последнем наблюдении. Во-вторых, появляются трудности в оценке правомерности использования среднего прироста в каждом конкретном случае. В-третьих, данный подход не позволяет сформировать интервал, внутрь которого попадет прогнозируемая величина, и определить степень уверенности в этом. В связи с этим данный подход применяется лишь как ориентир будущего развития или же, если невозможно использовать описываемые ниже статистические методы (например, при очень малом объеме наблюдений). Статистические методы исследования исходят из предположения о возможности представления уровней временного ряда в виде суммы нескольких компонентов, отражающих закономерность и случайность развития, в частности в виде суммы трех компонентов:

$$Y(t) = f(t) + S(t) + E(t), \quad (2)$$

где $f(t)$ – тренд (долговременная тенденция) развития;

$s(t)$ – ситуационный компонент;

$E(t)$ – остаточный компонент.

Ситуационный компонент характеризует устойчивые внутригодовые колебания уровней. Он проявляется в некоторых показателях, представленных квартальными или месячными данными. Для данных с иным шагом наблюдения $s(t) = 0$.

Основная цель статистического анализа временных рядов – изучение соотношения между закономерностью и случайностью в формировании значений уровней ряда, оценка количественной меры их влияния. Закономерности, объясняющие динамику показателя в прошлом, используются для прогнозирования его значений в будущем, а учет случайности позволяет определить вероятность отклонения от закономерного развития и его возможную величину. Формирование уровней ряда определяется закономерностями трех основных типов – инер-

цией тенденции, инерцией взаимосвязи между последовательными уровнями ряда и инерцией взаимосвязи между исследуемым показателем и показателями-факторами, оказывающими на него причинное воздействие.

В ходе предварительного анализа определяется соответствие имеющихся данных требованиям, предъявляемым к ним математическими методами (объективности, сопоставимости, полноты, однородности и устойчивости); строится график динамики и рассчитываются основные динамические характеристики (приросты, темпы роста, темпы прироста, коэффициенты автокорреляции).

Набор моделей формируется на основе интуитивных приемов (таких, например, как анализ графика динамики ряда), формализованных статистических процедур (исследование приростов уровней), исходя из целей исследования и качества имеющейся информации, а также содержательного анализа. Предпочтение отдается наиболее простым моделям, которые могут быть содержательно интерпретированы. Эти проблемы гораздо быстрее решаются с помощью компьютерных программ или моделированием, при этом проводятся вычисления по всем доступным специалисту моделям и методам.

Численное оценивание параметров моделей кривых роста осуществляется на основе метода наименьших квадратов (МНК), а адаптивных моделей – с помощью специальных процедур. Во всех случаях основная идея оценки параметров заключается в максимальном приближении модели к исходным данным. Указанные модели используют лишь один фактор – «время», который условно представляет всю совокупность причинных факторов, влияющих на интересующий специалиста показатель. Кривые роста определяются исходя из равноценности всех данных и отражают общую тенденцию развития, а адаптивные модели строятся с учетом большей значимости последних наблюдений и лучше отражают динамику изменения.

Оценка адекватности построенных моделей осуществляется путем исследования свойств остаточного компонента, то есть расхождений, рассчитанных по модели уровней и фактических наблюдений. Наиболее важными свойствами остаточного компонента являются независимость уровней ряда остатков, их случайность и соответствие нормальному закону распределения. Для адекватных моделей рассчитываются и сравниваются характеристики точности, такие как среднее относительное и среднее квадратическое отклонение.

В качестве прогнозной модели может быть выбрана лучшая из числа построенных, либо построена обобщенная модель на основе нескольких существующих. При выборе лучшей модели следует учитывать не только формальные ста-

статистические характеристики, но и интерпретируемость их траектории развития с содержательной точки зрения. В случае несовпадения результатов выбора по статистическому и содержательному критериям предпочтение отдается последнему. На основе построенной модели рассчитываются точечные и интервальные прогнозы. Точечный прогноз получается путем подстановки в модель (уравнение тренда) соответствующего значения фактора «время», то есть $t = N + 1, N + 2, \dots, N + k$. Интервальные прогнозы строятся на основе точечных. Доверительным интервалом называется такой интервал, относительно которого можно с заранее выбранной вероятностью утверждать, что он содержит значение прогнозируемого показателя. Ширина интервала зависит от качества модели, то есть от степени ее близости к фактическим данным, количества наблюдений, горизонта прогнозирования и выбранного пользователем уровня вероятности. После получения прогнозных оценок необходимо убедиться в их разумности и непротиворечивости оценок, полученных иным способом, то есть полученный прогноз должен быть подвергнут критическому рассмотрению с целью выявления возможных противоречий известным фактам и сложившимся к настоящему моменту представлениям о характере развития в периоде упреждения прогноза. Все методы прогнозирования используют аппарат математической статистики, который требует от исходных данных, чтобы они были сопоставимы, достаточно представительны для проявления закономерности, однородны и устойчивы. Невыполнение одного из этих требований делает бессмысленным применение математического аппарата.

Представительность данных характеризуется, прежде всего, их полнотой. Достаточное число наблюдений определяется в зависимости от цели проводимого исследования динамики. Если целью является описательный статистический анализ, то в качестве изучаемого интервала времени можно выбрать любой, по своему усмотрению.

Изломы тенденций свидетельствуют об изменении закономерностей протекания процесса или об изменении методики вычисления значений показателя. Если значение на конце временного ряда «выпадает» из общей тенденции, то без дополнительной информации о причинах «выброса» на конце ряда не представляется возможным определить, является ли это наблюдение аномальным или свидетельствует о наличии изменения тенденции. В этом случае также важно провести качественный анализ происходящих изменений или дождаться поступления нового наблюдения. Если излом тенденции обусловлен изменением методи-

ки расчета показателя, то уровни, предшествующие излому тенденции, могут быть использованы в оценке характеристик динамики и для построения модели при условии их пересчета, согласно новой методике. В случаях, когда такой пересчет невозможен, эти уровни ряда должны быть исключены из рассмотрения. Если излом тенденции отражает изменение закономерностей развития процесса, то в качестве информационной базы для статистического анализа могут быть использованы только значения, соответствующие последнему излому тенденций. Устойчивость – четвертое требование, предъявляемое к исходному временному ряду. Свойство устойчивости временного ряда отражает преобладание закономерности над случайностью в изменении уровней ряда. На графиках устойчивых временных рядов даже визуально прослеживается закономерность, а на графиках неустойчивых рядов изменения последовательных уровней представляются хаотичными, и поэтому поиск закономерностей в формировании значений уровней таких рядов лишен смысла.

Для предварительной оценки полиномиальной тенденции полезно использовать показатель дисперсии исходного и производных от него разностных рядов:

$$S_d^2 = 1/n \sum_{t=1}^n (Z(t) - Z_{cp})^2, \quad d = 0,1,2; \quad n = N - d, \quad (3)$$

где $Z(t)$ – разностный ряд порядка d ;

Z_{cp} – среднее значение разностного ряда.

При $d = 0$ используется исходный ряд, при $d = 1$ – ряд, составленный из цепных приростов.

В качестве полиномиальной модели, характеризующей развитие исследуемого процесса, может быть взята та, которая соответствует минимальной величине дисперсии. Как известно, кривые роста – это математические функции, предназначенные для аналитического выравнивания временного ряда [98].

Наиболее часто в практической работе используются кривые роста, которые позволяют описывать процессы трех основных типов: без предела роста; с пределом роста без точки перегиба; с пределом и точкой перегиба.

Для описания процессов без предела роста служат функции:

$$\begin{array}{ll} Y(t) = A_0 + A_1 \cdot t & \text{прямая;} \\ Y(t) = A_0 + A_1 \cdot t + A_2 \cdot t^2 & \text{парабола II порядка;} \end{array}$$

$Y(t) = \exp(A_0) \cdot t^{A_1}$	степенная;
$Y(t) = \exp(A_0 + A_1 t)$	экспонента;
$Y(t) = \exp(A_0 + A_1 \cdot t) \cdot t^{A_2}$	кинетическая кривая;
$Y(t) = \exp A_0 + A_1 \operatorname{Ln} t (1 + A_2 \operatorname{Ln} t)$	линейно-логарифмическая функция II порядка;
$Y(t) = \exp A_0 + A_1 \operatorname{Ln} t(t)$	линейно-логарифмическая функция I порядка;

Временные ряды в исследовании представляются эмпирическими рядами. Эмпирический ряд регрессии образуется вычислением по значению одного варьирующего признака X среднее значение (y_x) другого признака Y , связанного с X корреляционно. Такой двойной ряд чисел можно изобразить в системе прямоугольных координат в виде эмпирической линии регрессии. По оси Y представляется ряд, характеризующий реализацию инвестиций на данном строительном объекте, по оси X – периоды их реализации.

Список использованных источников

1. Ага, М. С. Оптимальное планирование в автоматизированных системах управления строительством / М. С. Ага, Л. М. Каплан. – Л. : Стройиздат, 1976. – 149 с.
2. Антоневиц, П. Б. Экономика и организация строительства : учеб. пособие для ВПШ / П. Б. Антоневиц, Б. С. Бушуев, В. Н. Зарубин. – М. : Мысль, 1984. – 228 с.
3. Воропаев, В. И. Модели и методы календарного планирования в автоматизированных системах управления строительством / В. И. Воропаев. – М. : Стройиздат, 1975. – 232 с.
4. Галкин, И. Г. Планирование и управление строительным производством с применением методов экономики математического моделирования и ЭВМ / И. Г. Галкин. – М. : Стройиздат, 1978. – 384 с.
5. Старр, М. Управление производством / М. Старр. – М. : Прогресс, 1968. – 400 с.
6. В.М. Isaev. "Methods of research and modeling of capital construction in the region." Interregional Scientific and Practical Conference. Birobidzhan, Russia, 8.7 in November 2012, pp. 1-6.

Е.В. Козлова,
канд. экон. наук, доцент кафедры теории риска и страхования
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ДИСПРОПОРЦИИ В РАЗВИТИИ СТРАХОВОГО РЫНКА ДФО

Дальневосточный федеральный округ Российской Федерации (ДФО), имея огромную территорию (36,08 % территории России), огромный природно-ресурсный (80 % запасов алмазов, 92 % олова, 33 % золота, 3 % серебра, более 55 % запасов марганцевых, апатитовых руд и урана, запасы нефти, газа, леса, морепродуктов и т.д.), промышленный (авиа- и судостроение, ОПК и др.), экспортный и рекреационный потенциал, наличие больших неосвоенных площадей, пригодных для проживания и размещения крупных производственных комплексов и развития сельского хозяйства, выгодное географическое положение, занимает одно из последних мест по уровню экономического развития и уровню жизни населения в стране. Причиной этого является, прежде всего, диспропорция между огромным ресурсным потенциалом и малонаселенностью (всего 4,55 % населения РФ), слабо развитой инфраструктурой, прежде всего транспортной, социальной и финансовой.

Страхование как один из эффективных рыночных механизмов управления рисками призвано обеспечить стабильное развитие экономики и социальной сферы, стимулировать ответственное экономическое поведение субъектов хозяйствования, сокращая нагрузку на бюджет.

Анализ страхового рынка ДФО за первое полугодие 2012 г. показал, что по-прежнему ДФО занимает предпоследнее седьмое место по сборам страховых премий и по страховым выплатам. На первом месте находится Центральный федеральный округ, на втором месте – Приволжский федеральный округ, на третьем месте – Северо-Западный федеральный округ, на четвертом – Уральский федеральный округ, на пятом – Сибирский федеральный округ, на шестом – Южный федеральный округ, на восьмом – Северо-Кавказский федеральный округ. До момента выделения Северо-Кавказского федерального округа в самостоятельный федеральный округ ДФО занимала последнее место по страховым показателям (таблица 1). Такое положение ДФО по уровню развития страхования

вполне объяснимо, так как собираемые страховые премии прямо пропорциональны численности населения регионов. Однако если анализировать страховые премии на душу населения, то в ДФО их приходится в сумме 1 343 руб. с человека, в то время как в Центральной федеральном округе – 6 372 руб., а в Южном федеральном округе – всего 956 рублей. Такой факт свидетельствует об уровне доходов населения и спросе на страховые услуги.

Таблица 1 – Страховые премии по федеральным округам за 1-е полугодие 2012 года [1]

Страховые премии по федеральным округам, тыс. руб.	Добровольное			Обязательное		Итого	Место	численность населения, тыс. чел.	страховые премии на душу населения
	страховые жизни	личное, кроме жизни	имущественное	личное	ответственности				
Центральный федеральный округ	13 456 444	57 541 067	124 713 576	18 995 694	21 849 626	236 556 407	1	37122	6372
Северо-Западный федеральный округ	1 061 799	8 864 274	22 371 303	11 549	7 269 339	39 578 264	3	13462	2940
Южный федеральный округ	943 525	3 894 565	7 444 042	12 369	5 169 354	17 463 855	6	22902	956
Приволжский федеральный округ	3 436 201	11 309 554	22 324 258	20 825	12 467 017	49 557 855	2	30158	1643
Уральский федеральный округ	974 912	11 321 585	11 401 639	17 991	7 001 754	30 717 881	4	12255	2507
Сибирский федеральный округ	1 481 430	6 960 829	9 711 709	10 290	7 272 992	25 437 250	5	19545	1301
Дальневосточный федеральный округ	470 529	2 145 034	3 299 829	4 317	2 756 019	8 675 728	7	6460	1343
Северо-Кавказский федеральный округ	215 325	764 066	1 970 594	3 557	1 482 090	4 435 632	8		

Территориальные диспропорции в региональном развитии также проявляются и в сфере страхования. Так, в ДФО больше всего развито страхование в Приморском крае, где доля страховых премий составляет 31,2 %. Второе место удерживает Хабаровский край: его доля равна 28,5 %. Самая незначительная доля страховых премий приходится на ЕАО – 0,8 %, Чукотский автономный округ – 0,3 %, больше половины взносов которых приходится на обязательное страхование ответственности (таблица 2).

Таблица 2 – Страховые премии по субъектам ДФО за 1-е полугодие 2012 года

Страховые премии по субъектам ДФО, тыс. руб.	Добровольное			Обязательное		Всего	Доля, %
	страховые жизни	личное, кроме жизни	имущественное	личное	ответственности		
Приморский край	136 253	581 553	1 173 796	1 778	816 484	2 709 864	31,2 %
Хабаровский край	182 385	776 343	837 787	682	677 366	2 474 563	28,5 %
Амурская область	43 078	208 233	200 211	569	293 261	745 352	8,6 %
Камчатский край	11 074	58 938	125 413	17	143 139	338 581	3,9 %
Сахалинская область	13 098	126 499	329 774	570	270 013	739 954	8,5 %
Чукотский авт. округ	362	909	4 739	0	16 410	22 420	0,3 %
Республика Саха (Якутия)	68 611	345 137	556 010	643	403 919	1 374 320	15,8 %
Еврейская авт. область	10 889	9 118	14 940	7	31 220	66 174	0,8 %
Магаданская область	4 779	38 304	57 159	51	104 207	204 500	2,4 %
Итого	470 529	2 145 034	3 299 829	4 317	2 756 019	8 675 728	100,0 %

Немаловажным аспектом в изучении территориальных диспропорций по страхованию является анализ соотношения добровольного и обязательного страхования в ДФО. В таблице 3 по регионам ДФО представлены процентные соотношения форм страхования. В целом доля добровольного страхования по итогам 1-го полугодия 2012 г. составила 68 %, а доля обязательного – 32 %.

Таблица 3 – Структурные соотношения добровольного и обязательного страхования по субъектам ДФО

Субъекты ДФО	Доля, % по добровольному страхованию	Доля, % по обязательному страхованию
Приморский край	70 %	30 %
Хабаровский край	73 %	27 %
Амурская область	61 %	39 %
Камчатский край	58 %	42 %
Сахалинская область	63 %	37 %
Чукотский авт. округ	27 %	73 %
Республика Саха (Якутия)	71 %	29 %
Еврейская авт. область	53 %	47 %
Магаданская область	49 %	51 %
Итого	68 %	32 %

В Приморском, Хабаровском краях, в Якутии достаточно сильно развито добровольное страхование, его доля составляет порядка 70 % и более. В Амур-

ской области, в Камчатском крае, на Сахалине, в ЕАО соотношение форм страхования примерно одинаковое или добровольное развито несколько лучше обязательного. И только в двух регионах – Магаданской области и на Чукотке доля обязательного страхования превышает добровольное страхование. Особенно это заметно на Чукотке, имеющей 73 % сборов по обязательному страхованию.

Организационные диспропорции по проведению добровольного и обязательного страхования подтверждают слабое развитие финансового сектора экономики в этих регионах, и в частности страхования.

Рассмотрим структуру собираемых страховых премий по видам добровольного страхования в субъектах ДФО в относительных показателях.

В Приморском крае достаточно хорошо развито страхование от несчастных случаев (22,8 %) и страхование наземного транспорта (28 %).

В Хабаровском крае наибольший спрос наблюдается на страховые услуги по страхованию от несчастных случаев – 23,3 %, а также по ДМС – 19,9 %, наземного транспорта – 18,8 %. В целом страховые операции осуществляются по всем видам страхования за исключением страхования предпринимательских рисков.

В Амурской области очень активно реализуется страхование от несчастных случаев, доля которого составляет 42 %, что намного выше, чем в других регионах Дальнего Востока. Другие виды страхования развиты намного хуже, по многим видам страхования вообще не заключаются договоры страхования (страхование водного, железнодорожного транспорта, предпринимательские риски). В Камчатском крае доля страхования от несчастных случаев составляет 24,1 %, что превалирует над другими видами страхования. Однако среди всех регионов Дальнего Востока здесь больше всего собирается премий по страхованию водного транспорта – 13,8 %. Неплохо развито страхование ответственности владельцев водного транспорта – 7 %. Особенностью небольших регионов Дальнего Востока, в том числе и Камчатки, является активное развитие страхования имущества граждан. На Камчатке доля собираемых страховых премий в данном виде страхования составляет 6,4 %, что превышает суммарную долю страховых премий по данному виду в Приморском и Хабаровском краях.

В Сахалинской области большинство договоров страхования заключаются по четырем основным видам: страхование от несчастных случаев – 16,1 %, имущество юридических лиц – 15,4 %, наземного транспорта – 15,4 %, ДМС – 10,9 %. В силу географического положения неплохо развито страхование водного транспорта и страхование ответственности владельцев водного транспорта, в совокупности составляющие долю 16,9 %. На Чукотке наибольшие страховые

премии приходится на страхование грузов – 28,3 %, имущества юридических лиц – 24,6 %, страхование от несчастных случаев – 11 %.

Достаточно хорошо заключаются договоры страхования имущества физических лиц – 6,8 %, что превышает спрос на данный вид страхования в южных регионах Дальнего Востока – Приморье и Хабаровском крае. Особенностью страхования на Чукотке является высокая доля собираемых страховых премий по страхованию ответственности за причинение вреда третьим лицам – 7,7 %, что является максимальным показателем по данному виду страхования среди всех регионов Дальнего Востока. В Якутии структура собираемых страховых премий распределяется преимущественно на страхование от несчастных случаев – 17 %, страхование имущества юридических лиц – 16,9 %, ДМС – 18,6 %. Относительно прочих видов страхования также немалую долю занимает страхование воздушного транспорта и страхование ответственности владельцев воздушного транспорта – 13 %. А страхование наземного транспорта здесь фактически не востребовано, его доля всего 4,5 %.

В ЕАО наибольшую долю в структуре страховых премий занимает страхование жизни – 31,2 %, страхование от несчастных случаев – 23,6 %, наземного транспорта – 12,6 %. Остальные виды страхования развиты примерно одинаково.

В Магаданской области большая часть страховых премий приходится на страхование от несчастных случаев – 26,6 %, страхование имущества юридических лиц – 16,1 %, страхование наземного транспорта – 13,5 % и ДМС – 11,6 %.

Как видно из аналитических данных по структуре собираемых премий, во всех регионах ДФО общей является востребованность страхования от несчастных случаев. Однако этот спрос скорее всего вызван развитием ипотечного страхования, включающего риск утраты трудоспособности. Заключение договора страхования относится к вмененному страхованию и по большей части является не добровольным пожеланием клиента заключить договор, а требованием коммерческого банка при выдаче кредита.

Наблюдается умеренный, но стабильный спрос на страхование имущества граждан, что также обеспечивается за счет развития ипотеки.

Неравномерно распределен спрос на страховые услуги по ДМС, наземному транспорту, имуществу юридических лиц в субъектах ДФО. Часть спроса на некоторые виды страхования определяется исключительно спецификой регионального положения субъекта ДФО (страхование водного, воздушного транспорта, страхование грузов). В ближайшем будущем можно прогнозировать рост спроса

на страхование жизни, как минимум, до 30 % по регионам Дальнего Востока, так как у данного вида страхования имеется еще большой потенциал.

Уровень страховых выплат, то есть соотношение страховых выплат к собранным страховым премиям в разрезе субъектов ДФО представлен в таблице 3. В целом уровень выплат находится чуть ниже среднероссийского показателя убыточности. В целом по России данный показатель по итогам первого полугодия 2012 г. составил 41 %, в ДФО – 27,1 %. Это самый низкий показатель уровня страховых выплат среди всех федеральных округов (таблица 4).

Тем не менее уровень выплат значительно колеблется по видам страхования в регионах ДФО. По личному страхованию (кроме страхования жизни) очень высокий показатель был отмечен в Чукотском автономном округе – 306,4 %, что связано со значительными страховыми выплатами по ДМС. По обязательному личному страхованию уровень выплат на Камчатке достиг значения 1794 %, в Магаданской области – 109,8 %, в Хабаровском крае – 245 %, в Приморском крае – 249,7 %. На Камчатке, в Приморье и в Хабаровском крае в первом полугодии рост показателя убыточности был вызван существенными страховыми выплатами по обязательному личному страхованию военнослужащих. Как видно из таблицы, уровень выплат по обязательному страхованию ответственности, включая ОСАГО, страхование ответственности владельцев опасных объектов находится в пределах 40 %. Наибольшее значение – 70,3 % приходилось на Камчатский край из-за выплат по ОСАГО.

Таблица 4 – Уровень выплат по субъектам ДФО в первом полугодии 2012 г., %

Уровень выплат по субъектам ДФО, %	добровольное			обязательное		В целом
	страхование жизни	личное, кроме жизни	имущественное	личное	ответственности	
Приморский край	26,0 %	20,8 %	27,4 %	249,7 %	40,6 %	30,0 %
Хабаровский край	27,4 %	26,4 %	26,4 %	244,9 %	38,2 %	29,8 %
Амурская область	9,1 %	16,2 %	10,6 %	16,7 %	48,2 %	26,9 %
Камчатский край	7,1 %	19,4 %	7,0 %	1794,1 %	70,3 %	36,0 %
Сахалинская область	30,0 %	14,2 %	10,3 %	41,8 %	36,8 %	21,0 %
Чукотский авт. округ	24,3 %	306,4 %	2,4 %		7,7 %	18,9 %
Республика Саха (Якутия)	19,1 %	27,3 %	8,1 %	27,7 %	21,0 %	17,3 %
Еврейская авт. область	44,2 %	17,3 %	15,6 %	0,0 %	30,5 %	27,6 %
Магаданская область	12,3 %	36,3 %	27,5 %	109,8 %	28,3 %	29,2 %
Итого	24,0 %	23,4 %	20,3 %	161,7 %	38,3 %	27,1 %

Ситуация превышения страховых выплат над страховыми премиями по обязательному личному страхованию наблюдается во многих федеральных округах: в Южном федеральном округе – 212,6 %, в Приволжском федеральном округе – 140,7 %, в Уральском федеральном округе – 106,4 %, в Сибирском федеральном округе – 224,2 %, в Дальневосточном федеральном округе – 161,7 %, в Северо-Кавказском федеральном округе – 729,2 %.

Таблица 5 – Уровень выплат по федеральным округам в первом полугодии 2012 г., %

Уровень выплат по федеральным округам, %	Добровольное			Обязательное		уровень выплат, %
	страхование жизни	личное, кроме жизни	имущественное	личное	ответственности	
Центральный федеральный округ	28,6 %	45,0 %	43,7 %	21,4 %	43,9 %	41,4 %
Северо-Западный федеральный округ	14,6 %	46,4 %	48,5 %	91,3 %	45,4 %	46,5 %
Южный федеральный округ	27,1 %	32,4 %	42,1 %	212,6 %	43,1 %	39,5 %
Приволжский федеральный округ	26,1 %	32,6 %	43,5 %	140,7 %	47,8 %	40,9 %
Уральский федеральный округ	18,0 %	32,4 %	44,0 %	106,4 %	44,3 %	39,0 %
Сибирский федеральный округ	19,8 %	32,5 %	36,5 %	224,2 %	41,1 %	35,8 %
Дальневосточный федеральный округ	24,0 %	23,4 %	20,3 %	161,7 %	38,3 %	27,1 %
Северо-Кавказский федеральный округ	13,1 %	20,8 %	35,3 %	729,2 %	40,9 %	34,2 %

В течение первого полугодия 2012 г. на территории ДФО в регионах осуществляли страховые операции: в Приморском крае 62 страховщика, в Хабаровском крае – 59, в Амурской области – 43, в Камчатском крае – 31, в Магаданской области – 22, в Сахалинской области – 33, на Чукотке – 10, в республике Саха – 39, в ЕАО – 20. Преимущественная часть всех страховых организаций – филиалы крупнейших российских и иностранных страховых компаний.

Дальнейшее развитие страхового рынка ДФО будет зависеть от экономических и социальных факторов состояния Дальневосточного региона.

Современные проблемы экономического развития ДФО связаны, прежде всего, с отставанием обрабатывающих отраслей, большой зависимостью от хозяйственных связей с другими районами, от импорта (связанного в первую очередь с неконкурентоспособностью продукции местных предприятий легкой, пищевой, металлообрабатывающей промышленности по сравнению с импортируемы-

ми, особенно из Китая, товарами), с недостаточным развитием инфраструктуры, миграцией трудовых ресурсов и слабой социальной защищенностью дальневосточников. Главными проблемами, сдерживающими реализацию экономического потенциала Дальнего Востока, являются их экономическая и инфраструктурная изоляция от остальной части России и наиболее развитых российских рынков, низкая внутренняя транспортная связь территории при ее огромных размерах, очаговый характер расселения с низкой плотностью населения, специфичность условий ведения сельского хозяйства, высокая затратность, дотационность и сезонность обеспечения завоза грузов для арктических и северных районов Дальнего Востока.

Принятая стратегия развития социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. должна во-многом, улучшить ситуацию на Дальнем Востоке, повысить конкурентоспособность любых видов деятельности, даст возможность развития эффективной экономики и создания комфортных условий проживания на Дальнем Востоке, что, безусловно, отразится и на развитии страхового сектора экономики [2].

Для эффективного развития страховых услуг в ДФО также необходимо совершенствование форм и методов регулирования деятельности субъектов страхового дела. С этой целью на территории ДФО целесообразно разрабатывать общую систему нормативных правовых актов, способствующих развитию страхового дела, формирующих целостную страховую защиту населения, организаций и имущественных интересов регионов Дальнего Востока.

В связи с возможным созданием финансового мегарегулятора на базе объединения Центрального банка с Федеральной службой по финансовым рынкам, усилится пруденциальный контроль за деятельностью всех участников финансового рынка, повысится возможность управления отраслевыми рисками [3].

Органы государственной власти должны содействовать страховым организациям в работе по выявлению, противодействию и профилактике страхового мошенничества. Проведение саммита АТЭС во Владивостоке показало, что основная часть страховых премий, выделяемых из средств федерального бюджета перенаправлялась в центральные офисы головных страховых компаний и не инвестировалась в объекты ДФО.

Перенаправление и закрепление финансовых ресурсов из центральной части России в регионы ДФО в части страховых премий, собираемых на территориях Дальнего Востока должно найти свое законодательное или управленческое решение в рамках определенных соглашений, например путем реализации согла-

шений о сотрудничестве со страховыми компаниями по приоритетному размещению средств страховых резервов на территории ДФО. Требуется также развитие системы мониторинга финансового состояния страховщиков, расширение деятельности брокерских агентств, урегулирование проведения независимой технической экспертизы транспортных средств при ОСАГО.

Целесообразно создание многоуровневой системы взаимодействия по вопросам страхового дела, которая позволит принимать согласованные решения по развитию и совершенствованию страхового дела в ДФО и координировать деятельность органов власти, страховщиков, субъектов хозяйствования по урегулированию претензий при наступлении событий, в результате которых возникает ответственность по возмещению ущерба и (или) вреда населению, хозяйствующим субъектам. При страховании крупных рисков, в том числе возникающих в процессе реализации в ДФО федеральных и региональных адресных программ и иных крупных инвестиционных проектов, возрастает роль сострахования и перестрахования как механизмов повышения финансовой устойчивости страховщиков, гарантирующих качество предоставления страховых услуг. В этих целях целесообразно образование страховых пулов по сегментам страхового рынка, которые способны обеспечить финансовую устойчивость страховых операций на условиях солидарной ответственности его участников за исполнение обязательств по договорам страхования, а также создать совместный гарантийный фонд страховых выплат и более благоприятные условия для страхователей.

Кроме того, в целях взаимодействия субъектов страхового дела Дальневосточного федерального округа целесообразно формирование саморегулируемой организации, которой может быть передан ряд функций государственного регулирования страховой деятельности в соответствии с действующим законодательством. Рациональное использование полномочий и инструментария СРО позволит представлять интересы субъектов страхового дела Дальневосточного федерального округа в органах государственной власти регионов, дисциплинировать участников страхового рынка, задействовать экспертный потенциал для поиска решения общих актуальных проблем развития страховой отрасли.

Необходимо выработать направления и подходы к осуществлению видов страхования в обязательной и добровольной формах. Признавая значение обязательных видов страхования, их социальную ориентированность, тем не менее следует отметить, что основой развития страховой отрасли в ДФО в среднесрочной перспективе призваны стать добровольные виды страхования.

Разработка и освоение новых технологий, инновационные и инвестиционные проекты, модернизация производств не должны оставаться без обеспечения страховой защитой. Применение системы страхования в реализации социальных программ и национальных проектов позволит повысить их значимость, обеспечить защитой высокий круг участников, используя рыночные механизмы решения социальных проблем и привлечения дополнительных инвестиций на Дальний Восток. Формирование системы страховой защиты в ДФО, призванной обеспечить гарантированное возмещение ущерба за счет страховых резервов, предполагает использование большого спектра страховых продуктов.

В ДФО прежде всего необходимо развивать страхование гражданской ответственности, в частности такие его виды, как профессиональная ответственность отдельных категорий лиц (медицинских работников, застройщиков, перевозчиков) при исполнении ими своих обязанностей; ответственность владельцев и эксплуатантов источников повышенной опасности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу третьих лиц; ответственность за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение договоров, в частности государственных контрактов.

Актуальным на сегодняшний день становится страхование жилых помещений, в том числе совместного жилищного фонда, передаваемого в доверительное управление товариществам собственников жилья, а также ответственности владельцев квартир (квартиросъемщиков) перед третьими лицами (соседями) при эксплуатации помещений (квартир), страхование финансовых и предпринимательских рисков.

Нужно укрепление стабильности, надежности и прозрачности деятельности субъектов страхового дела.

До сих пор слабо проработаны аналитические формы отчетности для страховых организаций, необходимые для тщательного анализа и контроля за их финансовым состоянием, уровнем развития страховых услуг.

Отсутствует общедоступная статистика для граждан и юридических лиц по деятельности страховых компаний, системе перестрахования, размещению средств страховых резервов и т.д.

С этой целью необходимо разработать и ввести в действие основные параметры, показатели раскрытия информации о деятельности субъектов страхового дела, доступные пониманию потенциальных страхователей, обязать страховщиков раскрывать информацию об условиях страхования, финансовой деятельности на официальных сайтах.

Отсутствие единой статистической базы данных не позволяет адекватно оценить возможные убытки, последствия от введения вида страхования в обязательной форме на развитие экономики региона, социальную политику, бюджетное планирование. Следует развивать и совершенствовать инфраструктуру страхового рынка. Необходимость точной оценки (финансовой, технической) подлежащих страхованию объектов и рисков, размера вреда, причиненного в результате наступления страхового случая, улучшения качества страховых услуг и продвижения их к потребителям усиливает роль таких участников страхового рынка, как страховые актуарии, страховые посредники (брокеры и агенты) и другие участники (профессиональные объединения страховщиков, общества взаимного страхования). Привлечение данных специалистов должно активно использоваться на страховом рынке Дальнего Востока. Выработка подходов к определению места и роли страховых актуариев и страховых посредников, меры их ответственности перед потребителями страховых услуг и страховщиками, подготовка специалистов данных профессий должна стать одним из направлений совместной деятельности государственных органов края и профессиональных объединений страховщиков.

Взаимное страхование является одним из элементов современной страховой отрасли. При взаимном страховании осуществляется страхование имущества и иных имущественных интересов юридических и физических лиц путем создания ими обществ взаимного страхования. Целесообразно пропагандировать в ДФО создание таких обществ в сфере малого предпринимательства для проведения страхования однородных рисков, связанных с профессиональной деятельностью, в частности страхования урожая сельскохозяйственных культур.

По примеру многих европейских стран необходимо совершенствовать систему досудебного урегулирования споров в страховой отрасли с привлечением к действительному участию территориального органа по защите прав потребителей, финансовых уполномоченных, специалистов высших учебных заведений, страховых консультантов. Необходимо развитие конкурентной среды.

Создание условий для развития конкурентной среды на страховом рынке ДФО является комплексной задачей, решаемой территориальными антимонопольными органами совместно с органами государственной власти и объединениями страховых организаций. Ее главными направлениями являются пресечение и недопущение случаев:

- использования административных рычагов для получения участниками страхового рынка незаконных преференций для проведения страхования;

– заключения антиконкурентных соглашений между кредитными организациями и страховщиками при осуществлении потребительского, ипотечного кредитования и автокредитования, предусматривающих установление фиксированных страховых тарифов;

– согласованных действий страховщиков и экспертов-техников при определении размера ущерба по ОСАГО.

Создание в ДФО свободных конкурентных отношений на рынке страховых услуг будет способствовать обеспечению равноправных условий деятельности всем участникам страховой отрасли, улучшению качества, расширению перечня и снижению стоимости страховых услуг.

Подводя итоги, следует заметить, что российский Дальний Восток испытывает серьёзные трудности в экономическом, социальном и промышленном развитии, что негативно влияет на страховой рынок. Культура страхования в ДФО по-прежнему связана преимущественно с обязательными или вмененными видами страхования. Значительные территориальные диспропорции в развитии регионов Дальнего Востока проявляются по многим видам страхования, по уровню и качеству оказания страховых услуг.

Принятие стратегии развития Дальнего Востока совместно с рядом программ по развитию страхового рынка ДФО в перспективе должно сократить экономическое отставание и дотационность регионов Дальнего Востока, обеспечить сбалансированное развитие всех субъектов ДФО.

Список использованных источников

1. Статистические данные по итогам деятельности страховщиков за 1 полугодие 2012 года // www.fcsм.ru/ru/contributors/insurance_industry/statistics/index.php?id_4=247.

2. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года // www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/.

3. Шувалов поддержал создание мегарегулятора путем присоединения ФСФР к ЦБ до конца 2013 г. // www.insur-info.ru/news/1645/.

*Л.А. Лахина, канд. экон. наук, профессор
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

*Н.С. Сидоренко, студентка группы УАВД-91
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

**ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ПРОБЛЕМНОГО РЕГИОНА
(НА ПРИМЕРЕ ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ)**

Одной из негативных тенденций современного этапа развития в Российской Федерации является значительная межрегиональная дивергенция. Усиливается доминирующее положение в национальной экономике нескольких крупных регионов-доноров (таблица 1), повышается зависимость проблемных регионов от внешних источников финансирования.

Таблица 1 – Доля отдельных субъектов Российской Федерации в суммарном валовом региональном продукте (ВРП), %

Регионы	1995	2000	2010
Регионы-лидеры (10 субъектов РФ)	42	53	59
в том числе:			
г. Москва	10	20	24
Тюменская область (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО)	7	10	10
Регионы-аутсайдеры (суммарно 20 субъектов РФ)	5	4	3

Источник: Рассчитано по данным www.gks.ru.

Как видно из таблицы 1, если десять регионов-лидеров в 1995 г. производили 42 % суммарного ВРП страны, то в 2009 г. этот показатель вырос до 59 %. На регионы последней двадцатки (республики Северного Кавказа, юг Сибири и Дальнего Востока) совокупно приходилось 5 – 3 % суммарного объема российского ВРП, и эта доля снижалась на протяжении всего рассматриваемого периода. «Выравниванием» уровней экономического развития регионов за счёт перераспределения финансовых ресурсов между ними, как показывает практика, проблему решить невозможно. Значительные объёмы финансовых ресурсов, предоставляемых федеральным центром проблемным регионам, не только не дают ожидаемых результатов, но требуют всё новых расходов для разрешения

региональных проблем. Другая крайняя позиция, представленная в концепции регионального развития – закрепление статуса «зон опережающего роста» за регионами-лидерами и предоставление им дополнительной финансовой поддержки со стороны федерального правительства, оставляя менее благополучным регионам роль получателей социальной поддержки для обеспечения стабильного уровня жизни населения территорий, будет приводить только к усилению межрегиональных различий и углублению проблем развития отстающих территорий. В связи с этими обстоятельствами требуется разработка новых подходов к оценке результативности селективной региональной политики в отношении проблемных регионов Российской Федерации.

Общеизвестно, что существует два источника средств, направленных на стимулирование развития проблемных регионов: внешние и внутренние. Экзогенное стимулирование развитие проблемных территорий осуществляется при сильном внешнем вмешательстве со стороны государственных органов власти, на что в условиях ограниченности федеральных ресурсов рассчитывать не приходится. Ориентация на эндогенное экономическое развитие, то есть преимущественно на внутренние источники развития, происходит при слабом государственном вмешательстве в виде стимулирования государством тех сфер и видов деятельности в регионе, которые могут вызвать усиление позиций региона на внешних и внутренних рынках. В этой связи следует упомянуть опыт глубокой структурной модернизации экономики регионов зарубежных стран. Основой современной селективной региональной политики ФРГ является программа «Совместная задача совершенствования региональной хозяйственной структуры». Ключевой целью мероприятий в рамках программы выступает ликвидация различий в уровне развития регионов, прежде всего, путём улучшения инвестиционной привлекательности структурно слабых территорий. Особое внимание уделяется стимулированию экономического роста в отсталых регионах благодаря структурной трансформации, которая признаётся более эффективным направлением селективной региональной политики, нежели экзогенное стимулирование проблемных территорий.

Основой реструктуризации проблемных регионов является активная промышленная региональная политика, которую следует формировать в соответствии со следующими принципами:

- 1) определение структурно-перспективных секторов и перераспределение ресурсов (муниципальных, региональных, федеральных) в пользу их ускоренного развития;

2) постепенное усиление экономического потенциала избранных «точек роста» в результате наращивания базы для фундаментально-прикладной деятельности и подготовки высококвалифицированных кадров в системе высшего и среднего образования;

3) развитие экспортного потенциала данных отраслей и увеличение объемов производства и сбыта продукции на внутреннем и внешних рынках.

Сложность данного подхода состоит в том, чтобы найти те отрасли, которые способны дать толчок развитию всей региональной системы проблемного региона. Можно предположить в идеальном варианте, что функции аккумуляторов роста должны выполнять отрасли с высоким уровнем рентабельности и высокой скоростью оборачиваемости капитала. Однако в проблемных российских регионах такие отрасли отсутствуют. Так как основная функция полюса роста – способствовать развитию отсталых регионов, то полюсом роста может быть и отрасль с низким уровнем рентабельности и сравнительно невысокой скоростью оборота капитала, если она способна обеспечить высокий уровень занятости или значительное увеличение заказов для других отраслей.

В данной статье предлагается в качестве инструмента для оценки сценариев снижения проблемности в регионах использовать структурно-динамический метод [1], который основывается на идее объяснения тенденции экономического развития закономерностями изменения экономических структур. Учитывая возможности структурно-динамического метода, в данном исследовании мы попытались оценить последствия реализации возможных сценариев снижения проблемности отсталого региона в долгосрочной перспективе.

В качестве проблемного региона нами была рассмотрена Еврейская автономная область (ЕАО), которая, согласно типологии проблемных регионов Российской Федерации (РФ), предложенной О.В. Сидоренко, относится к типу отсталых регионов [2]. ЕАО среди российских регионов занимает 34-е место по территории, однако удельный вес ВРП области, согласно данным официальной статистики, составляет 0,1 % (2010 г.) в общероссийском показателе.

В условиях трансформационного спада (1991 – 1998 гг.) спад производства в ЕАО являлся исключительным и по силе, и по длительности не только среди дальневосточных, но и среди российских регионов (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика объёма промышленного производства (1990 г. = 100 %)

Регион	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Российская Федерация	92	75	65	51	50	48	49	46
Дальний Восток	97	83	72	55	46	42	40	40
Еврейская автономная область	95	71	46	33	20	12	10	10

Рассчитано по данным: www.gks.ru.

Значительно более резкий спад промышленного производства в ЕАО по сравнению с другими регионами РФ был обусловлен с одной стороны, структурной особенностью её промышленности, а с другой, – потерей областной экономической системой эффекта масштаба и агломерационного эффекта в связи с разрушившимися хозяйственными связями, высокими тарифами на тепло- и электроэнергию, транспортные перевозки [3]. После распада СССР в российской промышленности в целом более благоприятной экспортной конъюнктурой отличались производства сырьевых отраслей (нефте-, газодобывающая промышленность, цветная металлургия, рыболовство). В период 1995 – 1998 гг. объём производства в названных отраслях не только стабилизировался, но даже наметился определённый рост. В отличие от этого, обрабатывающая промышленность (машиностроение, легкая, пищевая) опирались, главным образом, на внутренний спрос и, столкнувшись со спадом внутреннего спроса и конкуренцией значительных объёмов импортных товаров, попали в продолжительную депрессию.

Именно структурные проблемы объясняют в значительной мере исключительно резкий спад производства в области, когда за семилетний период объёмы промышленного производства сократились в 10 раз и более чем в 2 раза снизились объёмы сельскохозяйственного производства. Динамика спада в ЕАО превышала в этот период средние показатели как по РФ, так и по Дальневосточному федеральному округу. Бюджет ЕАО хронически дотационный, величина зависимости от центра колеблется в пределах 70,8 % – 75,7 % [3]. В области наблюдается сокращение численности населения, за период 2000 – 2010 гг. численность населения сократилась на 10,6 % (по Дальнему Востоку сокращение численности составляет 5,7 %). Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума превышает среднероссийские показатели за весь период экономического роста в стране (таблица 3).

Таблица 3 – Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности

	2000	2005	2006	2007	2008	2010
Российская Федерация	29,0	17,74	15,2	13,3	13,4	13,2
Еврейская автономная область	57,3	28,4	26,3	26,7	23,5	22,3

Составлено по данным: www.gks.ru.

Бедность, безработица и преступность образуют блок социальных проблем, характерный для отсталых регионов. Это проблемы выражены в ЕАО сильнее и острее, чем в других дальневосточных субъектах Федерации (область занимает первое место среди субъектов РФ по общему числу преступлений на 10 000 человек населения [3]). За период 1992 – 2010 гг. произошло снижение доли промышленности с 30 % до 11,3 % (2009 г.), что свидетельствует об уничтожении промышленного потенциала региона.

Существуют ли реальные возможности к преодолению проблемной ситуации в ЕАО в долгосрочной перспективе?

На современном этапе стратегические ориентиры развития дальневосточных регионов, в том числе и ЕАО, определены в долгосрочной Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (Стратегия – 2025) [4]. Развитие дальневосточных регионов определяется через развитие «зон опережающего роста», на территориях которых планируется формирование перспективных территориально-производственных кластеров и единых технологических цепочек для производства продукции с высокой долей добавленной стоимости. На территории области не предполагается самостоятельной зоны опережающего роста, однако ЕАО входит в состав единой Приамурской индустриально-аграрной зоны, включающей в себя также территории Амурской области и Хабаровского края.

Оценка влияния селективной региональной политики, обозначенной в Стратегии – 2025 на развитие ЕАО, показала, что её реализация не позволит устранить проблемность развития области в долгосрочной перспективе, что обусловлено отставанием темпов роста ЕАО, обозначенных в Стратегии – 2025, от других дальневосточных регионов в период 2015 – 2025 годов. Для полного устранения проблемности ЕАО в долгосрочной перспективе необходимо увеличить среднегодовой темп роста ВРП области в период 2015 – 2020 гг. до 6,5 % (в Стратегии – 2025 обозначен 2,5 % в год) [1].

Нами предлагается два сценария обеспечения прогнозируемых ежегодных темпов прироста (6,5 % в год) экономики области в период 2015 – 2020 годов:

1. Базовый – предполагает наращивание темпов роста базовых отраслей экономики, которые обозначены в «Стратегии – 2025» в качестве приоритетных отраслей: промышленность, строительство и транспорт.

2. Структурный – предусматривает поиск новых «точек роста», которые позволят увеличить темпы экономического развития ЕАО в результате реструктуризации экономики региона.

Результаты оценки параметров экономического развития ЕАО на период до 2025 г. (таблица 4), полученные структурно-динамическим методом, показывают, что в случае реализации «базового» сценария развития область будет находиться в состоянии инерционного роста на фоне непропорционального структурного сдвига.

Таблица 4 – Оценка сценариев снижения проблемности ЕАО в период 2010 – 2025 годов

Период	Изменение инерционной составляющей развития ΔN	Показатель структурного сдвига D	Тем прироста ВРП ΔS	Тип экономического развития региона
Базовый сценарий				
2010 – 2015	0,607	0,067	0,674	Инерционный рост
2015 – 2020	0,502	0,031	0,533	Инерционный рост
2020 – 2025	0,535	0,024	0,579	Инерционный рост
Структурный сценарий				
2010 – 2015	0,607	0,067	0,674	Инерционный рост
2015 – 2020	0,307	0,226	0,533	Сбалансированный рост
2020 – 2025	0,296	0,283	0,579	Сбалансированный рост

Реализация «базового» сценария развития ЕАО обеспечит общий темп прироста экономики региона за период 2015 – 2020 гг. составит 53,3 %, что на 16,1 процентных пункта выше, чем в случае осуществления Стратегии – 2025. Данные темпы роста региона могут быть обеспечены следующими среднегодовыми темпами прироста ВДС (валовой добавленной стоимости) базовых отраслей экономики: промышленности – не менее 9 % (по Стратегии – 7,8 %); строительства – не менее 8,2 % (по Стратегии – 7,2 %); транспорта – не менее 9,3 % (по Стратегии – 8 %). Увеличение темпов роста базовых отраслей экономики ЕАО в период 2015 – 2020 гг. может оказать влияние ряд

сдерживающих факторов: ограниченность региона в трудовых ресурсах; ограничение инвестиционных возможностей для реализации проектов.

Идея формирования «структурного» сценария снижения проблемности ЕАО основана на изучении положительного опыта структурной модернизации экономики проблемных регионов зарубежных стран. Анализ имеющихся в регионе природных рекреационных ресурсов (геологических, геоморфологических, климатических) показал, что в качестве нового «полюса роста» в Еврейской автономной области может выступить сфера туризма.

В качестве инструмента селективной региональной политики, направленного на стимулирование экзогенного развития проблемного региона, является создание особой туристско-рекреационной зоны в ЕАО. Специализацией зоны могут стать экологический, оздоровительный, спортивный, рыболовный, научный и культурно-этнографический туризм, спелеотуризм; экспедиционный туризм.

Результаты структурно-динамического анализа показали, что в случае создания в ЕАО к 2015 г. особой туристско-рекреационной зоны, в период с 2015 – 2025 гг. экономика региона будет находиться в состоянии сбалансированного роста на фоне пропорционального структурного сдвига (таблица 4). Достижение необходимых темпов прироста экономики региона (не менее 6,5 % в год) возможно за счёт увеличения темпов прироста туристских услуг не менее 11 % в год.

Сравнение двух вариантов развития ЕАО в долгосрочной перспективе демонстрирует преимущества структурного варианта, так как развитие туристско-рекреационного комплекса позволит простимулировать внутренний потенциал региона и создаст условия для развития таких сфер экономики, как электроэнергетика, агропромышленный комплекс, транспорт, строительный комплекс, торговля, малый бизнес, что в условиях ограниченных государственных инвестиционных ресурсов является более предпочтительным.

Список использованных источников

1. Сидоренко, О. В. Структурно-динамический анализ как инструмент для оценки сценариев снижения проблемности регионального развития / О. В. Сидоренко // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. 2011. № 38. С. 63 – 71.
2. Сидоренко, О. В. Селективная региональная политика в развитии Дальнего Востока России : монография / О. В. Сидоренко; отв. ред. С. Н. Леонов. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2011. – 180 с.
3. Леонов, С. Н. Управление развитием проблемного региона / С. Н. Леонов,

Б. Л. Корсунский; отв. ред. П. А. Минакир. – Хабаровск : РИОТИП, 2006.

4. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 г. № 2094-р. // www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/ (дата обращения: 10.10.2010 г.).

С.Н. Леонов,

д-р экон. наук, проф. главный научный сотрудник ИЭИ ДВО РАН

СОСТОЯНИЕ И УСЛОВИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

Хабаровский край является четвертым в России и вторым на Дальнем Востоке по размерам субъектом РФ с площадью территории 787,6 тыс. км² (4,6 % территории России и 12,7 % территории Дальнего Востока). По численности населения 1 343,3 тыс. человек (на 1 января 2011 г.) край занимает 2-е место в Дальневосточном федеральном округе (21,4 %) и 35 место в Российской Федерации (0,94 %). Административно-территориальная система края включает 236 муниципальных образований, в том числе 2 городских округа и 17 муниципальных районов. Долгосрочные перспективы развития социально-экономического комплекса Хабаровского края связаны с реализацией ряда как эндогенных, так и экзогенных по отношению к краю условий.

Политические условия. Административный центр Хабаровского края – г. Хабаровск – является центром Дальневосточного федерального округа, что определяет политическое значение и всего Хабаровского края в стратегическом развитии Дальнего Востока. Хабаровск приобрел статус центра федерального округа благодаря своему промышленному, научному, культурному и образовательному потенциалу, устойчивости в 1991 – 2008 гг. управленческих структур. Впрочем, статус центра федерального округа в силу определенной искусственности этого административного деления, может быть утрачен, что не будет означать политического «забвения» региона. Хабаровск имеет устойчивый имидж значимого на Дальнем Востоке центра международного сотрудничества, о чем свидетельствует и наличие дипломатического корпуса (консульства Белоруссии, Китая, Японии, КНДР), не столь значительного, впрочем, по сравнению с Владивостоком. Наличие протяженной границы с Китаем и выход к каналам глобальной торговли га-

рантирует развитие международных связей и в будущем, следовательно, внимание федерального центра к развитию представительских функций края.

Экономические условия. Исторически экономика Хабаровского края сформировалась как экономика индустриального типа с высокой долей оборонно-промышленного комплекса. Потеряв в 1990-е гг. значительные мощности оборонного машиностроения, промышленность края до настоящего времени не имеет явно выраженных структурных приоритетов. В совокупности с быстрым развитием новых структурных компонентов, таких как сервисные отрасли, коммунальная инфраструктура, транспорт и связь, это привело к формированию экономики края к 2011 г. в структурном отношении как транспортно-торгового комплекса (30,3 % ВРП в 2010 г.) с высокой долей строительных услуг и услуг по государственному управлению (около 23 % ВРП в 2010 г.). При этом доля обрабатывающих производств, которые составляли основную специализацию не только в дальневосточном, но и в республиканском разделении труда, быстро сокращается, уменьшившись только за период 2004 – 2009 гг. с 17,3 % до 8,9 % в стоимости ВРП края, оставаясь на этом же уровне и в 2010 г. (таблица 1).

Таблица 1 – Структура валового регионального продукта Хабаровского края, 2004 – 2010 гг., %

Вид экономической деятельности	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	8,6	8,2	7,1	5,9	5,1	6,4	6,1
Рыболовство, рыбоводство	2,1	1,9	1,4	1,3	1,1	1,5	1,2
Добыча полезных ископаемых	5,7	4,7	4,7	4,5	4,4	4,8	4,4
Обрабатывающие производства	17,3	15	12,7	14,3	12,6	8,9	8,9
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,1	5,2	4,9	4,3	4,4	4,7	4,5
Строительство	4,9	5,9	7,5	7,1	8,4	9,5	13,9
Оптовая и розничная торговля; ремонт	11,3	13	14,9	14,7	14,4	14,3	13,9
Гостиницы и рестораны	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Транспорт и связь	17,8	19,1	16,9	18,1	18,3	16,7	16,4
Финансовая деятельность	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9,7	9,5	9,7	9,3	9,3	9,6	9,9
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	5,3	5,6	8,1	8,5	9,4	10,7	9,0
Образование	4,8	4,8	4,7	4,8	5	5,1	4,8
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	4,7	4,4	4,7	4,7	5,2	5,4	4,5
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Паспорт Хабаровского края. 2000 – 2011 годы : стат. сб. – Хабаровск : Хабаровскстат, 2012. – 94 с.; Хабаровский край. Экономика региона : стат. сб. – Хабаровск : Хабаровскстат, 2012.

Вследствие сворачивания предприятий военно-промышленного комплекса снизился технологический уровень промышленного комплекса края. Кроме того, низка

степень инновационности отраслей промышленности. Несмотря на эти неблагоприятные тенденции, общеэкономические условия и сформировавшийся хозяйственный потенциал края позволяют ему входить в число четырех наиболее мощных по экономическому потенциалу субъектов Российской Федерации на Дальнем Востоке с объемом валового регионального продукта в 2010 г. свыше 351 млрд руб. при среднегодовом темпе роста за период 1999 – 2010 гг. 104 %.

Ускоренный рост сервисных секторов экономики обусловил снижение доли природно-ресурсных секторов в ВРП края. Если в 2000 г. удельный вес сельского хозяйства, охоты, лесного хозяйства, рыболовства и добычи полезных ископаемых составлял 16,4 %, то к 2011 г. он снизился до 11,7 % (таблица 1).

К 2008 – 2011 гг. в результате реализации государственной программы конструирования магистральной транзитной инфраструктуры для экспорта российского сырья в страны АТР, а также в результате крупных корпоративных инвестиций в развитие и модернизацию экспортных производств в Хабаровском крае норма инвестиций в ВРП края достигла уровня 30 – 40 % (отметим, что подобный уровень нормы инвестиций в ВРП характерен для большинства развитых стран мира). В 2011 г. в экономику и социальную сферу края инвестировано 176,65 млрд руб., причем доля бюджетных средств в общем объеме инвестиций в основной капитал снизилась с 20 % в 2001 – 2008 гг. до 11,1 % в 2010 году.

В отличие от ситуации в Приморском крае, объемы частных инвестиций в экономику Хабаровского края, напротив, ежегодно возрастали. Лидируют по объемам частных инвестиций в основной капитал транспорт и связь, обрабатывающая промышленность, геологоразведка и добыча полезных ископаемых, энергетика, строительство. Среди основных инвесторов, реализующих проекты на территории края, – «Газпром», НК «Транснефть», РАО ЕЭС Востока, Компания «Сухой», Дальлеспром и СП «Аркаим», НК «Роснефть» и НК «Альянс», Полиметалл, СУЭК, РЖД. Одним из наиболее существенных факторов стабильного уровня инвестиций в основной капитал является большая инвестиционная емкость заявленных проектов. Например, на реализацию Программы создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта в Китай и другие страны АТР потребуется 2,4 трлн руб. до 2030 года ¹.

Централизация и концентрация капитала в экономике края оказывают двойственное влияние на экономику и государственные финансы.

¹ См. : Ананенков А. Восточная газовая программа. Начало пути // tgaza.narod.ru/arhiv_08/53_08/6.htm.

С одной стороны, консолидация активов в базовом секторе экономики, реструктуризация бизнес-процессов в крупных корпорациях, создает возможность появления крупных игроков, способных реализовывать масштабные инвестиционные проекты и обладающих устойчивостью к рыночным колебаниям цен.

С другой стороны, это снижает потенциал влияния органов региональной и муниципальной власти на крупные компании и создает определенные проблемы с аккумуляцией бюджетных доходов. В частности, бюджет Хабаровского края уже испытывает проблемы от того, что крупные компании реализуют свою продукцию, произведенную в регионе, по трансфертным ценам, проводя сделки по рыночным ценам через торговые компании за пределами края. За счет использования толлинга объем экономии крупнейших компаний на уплате налога на прибыль в бюджет региона может достигать сотен миллионов рублей в год.

Долгосрочным следствием действия процессов централизации и концентрации капитала может явиться то, что структура инвестиций в экономику Хабаровского края может оказаться нацеленной на сохранение старой структуры экономики, увеличение доли добывающих отраслей в структуре промышленного производства в крае, не позволит генерировать процесс роста хозяйственного комплекса нового качества.

Социальные условия. После 1991 г. экономическое пространство Хабаровского края становилось все в большей степени неоднородным, искривляясь в результате концентрации экономических потенциалов в пределах шести краевых подрайонов:

1. Южный экономический подрайон (центр – Хабаровская агломерация).
2. Центральный подрайон (центр – промышленная зона Комсомольск – Амурск – Солнечный).
3. Восточный подрайон (формируется вокруг Ванино – Советско-Гаванского транспортно-промышленного узла).
4. Западный экономический подрайон (вокруг Верхнебуреинского промышленного узла).
5. Нижнеамурский экономический подрайон (Де-Кастри – Николаевск).
6. Северный подрайон (Аяно-Майский, Тугуро-Чумиканский и Охотский районы).

При этом проявляются стандартные тенденции пространственной дифференциации: несмотря на притягивание населения в сложившиеся экономические центры, потенциал каждого из указанных подрайонов с точки зрения количества проживающего населения недостаточен (возможно, за исключением г. Хабаровска) для получения агломерационных эффектов, это может стать препятствием реализации стратегических планов развития территории.

Демографические и миграционные тенденции с высокой вероятностью формируют в перспективе нарастание диспропорций на рынке труда Хабаровского края. Уже сейчас, по оценке администраций предприятий, расположенных в крае, кадровый ресурс является одним из наиболее дефицитных ресурсов в регионе. Следовательно, в перспективе экономика края будет сталкиваться с увеличением предельной цены труда, что должно компенсироваться адекватным ростом предельной производительности труда и капитала.

Этому препятствует низкий уровень развития и концентрации основных производств, что еще раз подчеркивает необходимость подходить к краю не как к гомогенному региону, а с учетом дифференциации условий ведения хозяйственной и инвестиционной деятельности по краевым экономическим подрайонам.

Технологические, инфраструктурные условия и природно-ресурсный потенциал. В настоящее время сырьевые ресурсы края, будучи значительными на фоне многих субъектов Российской Федерации, не позволяют формировать столь же масштабные сырьевые проекты, как, например, проекты сахалинского шельфа, энергетические и минерально-сырьевые проекты Республики Саха (Якутия), проекты по добыче и переработке цветных и благородных металлов Магаданской области и Чукотского автономного округа.

Однако благодаря наличию значительного минерально-сырьевого потенциала (меди, олова, вольфрама, индия, скандия, никеля, урана, циркония, а также газа, угля, золота, платины), возможность участия края в сырьевой специализации Дальнего Востока сохраняется.

Развитию минерально-сырьевой базы препятствует уровень проведенных геологоразведочных работ: съемкой масштаба 1:50000, при которой выявляется большинство месторождений и рудопроявлений, охвачено не более 30 % территории края. Еще одной значимой проблемой, препятствующей вовлечению в хозяйственный оборот минеральных ресурсов Хабаровского края, является инфраструктурная необеспеченность доступа к месторождениям, расположенным в неблагоприятных климатических условиях. В стратегических перспективах – вовлечение разведанных и прогнозных запасов в хозяйственный оборот, что невозможно без существенных инвестиций, направленных, прежде всего, в обеспечение доступа к самому ресурсу, в его производство, в вывоз, в том числе на глобальные рынки. Преодоление этих проблем позволит выявить богатейшую минерально-сырьевую базу, в том числе принципиально новый в мировой теории и практике тип благороднометалльных образований и сформировать конкурентоспособную по сравнению с наиболее известными мировыми эталонами

132промышленность. Для Хабаровского края общей стратегией позиционирования в рамках национальной и субглобальной экономик является нахождение оптимального соотношения интеграции с внутринациональным и внешним рынками как в области факторов производства, так и в сфере производства и реализации товаров и услуг при общем условии обеспечения устойчивого развития экономики и повышения благосостояния проживающего здесь населения.

Долгосрочные перспективы развития экономики края определяются, с одной стороны, перспективами изменения места края в системе внутринационального разделения труда, межрегиональных связей, а с другой стороны, возможностями, создаваемыми перспективной модернизацией экономики и инфраструктуры края, по включению экономических агентов, функционирующих на территории края в систему глобального и субглобального (в Восточной Азии) разделения труда.

А.Н. Мартынова,
ст. преподаватель кафедры туризма и гостиничного хозяйства
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ОЦЕНКА РЕКРЕАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ: МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

Туризм – явление XXI века. Основой развития туризма, несомненно, являются туристические ресурсы. Туристические ресурсы часто отождествляются с рекреационными ресурсами, а последние, согласно Толковому словарю туристских терминов [8], представляют собой природные и антропогенные геосистемы, тела и явления природы, артефакты, которые обладают комфортными свойствами и потребительской стоимостью для рекреационной деятельности и могут быть использованы для организации отдыха и оздоровления определенного контингента людей в фиксированное время с помощью существующей технологии и имеющихся материальных возможностей. Туристические ресурсы условно можно представить в виде групп инфраструктурных, финансовых, трудовых, социальных, производственных, информационных и природных составляющих. В последнее десятилетие одним из наиболее популярных видов туристической деятельности стал природно-ориентированный туризм [7]. Очевидно, что в природно-ориентированном туризме ландшафт играет первостепенную роль, так как и сам процесс отдыха без него не представляется возможным. Для того чтобы можно было выделять и сравнивать территории рекреационного назначения ме-

жду собой, необходимо оценивать их по каким-либо общим критериям, которые наиболее полно и объективно могли бы свидетельствовать об их аттрактивных особенностях. Для целей рекреации при изучении аттрактивности ландшафта под последним подразумевается не столько «единица физико-географического районирования территории», сколько местность, обладающая такими качественными характеристиками, как эстетичность, экзотичность, комфортность и др. Понятие «аттракция» и образованное от него «аттрактивность» появилось недавно. Между тем оно является необычайно популярным и встречается в целом ряде наук – ландшафтоведении, рекреационной географии, психологии, туризме [4]. В Словаре туристском терминологическом «аттрактивность – привлекательность; основное системное свойство рекреационных ресурсов, природных и культурно-исторических объектов, свидетельствующее об их рекреационной ценности» [1]. Аттрактивность ландшафта – это комплексное понятие, представляет собой сочетание различных элементов, образующих одно целое. Именно поэтому изучение и оценку аттрактивности целесообразно начинать с выделения и анализа этих элементов (рисунок 1) [5].



Рисунок 1 – Элементы аттрактивности ландшафтов

Междисциплинарный подход на стыке естественных и гуманитарных наук к вопросу оценки аттрактивности ландшафтов создает определенные трудности при выборе и использовании методов изучения пейзажных компонентов. Красно-

та природы объективна и не зависима от чьих-либо вкусов, следовательно, способна вызывать одинаковые ощущения у различных субъектов. Именно поэтому попытки унифицировать системы и критерии оценки представляются вполне корректными [3]. В настоящее время данной проблеме посвящено достаточно большое количество работ, в том числе методик и рекомендаций по оценке качественных характеристик ландшафта (пейзажа). Большая часть из них разрабатывалась в рамках изучения рекреационной пригодности территорий, а наиболее частым «качественным» объектом исследования является эстетичность.

В основе предлагаемых методик оценки рекреационной привлекательности территории лежат четыре основных подхода: балльные, экспертные, визуальные оценки, анкетирование и опрос (таблица 1).

Таблица 1 – Сравнительная характеристика методических подходов к оценке attractiveness ландшафтов

Метод оценки	Преимущества метода	Недостатки метода
Балльный	<ul style="list-style-type: none"> – четкость в формировании критериев оценки; – простота метода в использовании; – возможность количественной обработки и представления качественных характеристик; – низкий показатель субъективности полученных данных; – возможность широкого охвата аудитории 	<ul style="list-style-type: none"> – изначальная субъективность при выборе и формировании критериев; – в результате количественной обработки информации возможно искажение в представлении качественных характеристик [2]; – невозможно составить исчерпывающий ряд критериев
Экспертный	<ul style="list-style-type: none"> – четкость в формировании критериев оценки; – низкий показатель субъективности полученных данных; – возможность количественной обработки и представления качественных характеристик 	<ul style="list-style-type: none"> – изначальная субъективность при выборе и формировании критериев; – в результате количественной обработки информации возможно искажение в представлении качественных характеристик [2]; – невозможно составить исчерпывающий ряд критериев; – невозможен широкий охват аудитории, так как требует от экспертов специальных знаний
Визуальная оценка	<ul style="list-style-type: none"> – прост в использовании и не трудоемок; – широкий охват аудитории 	<ul style="list-style-type: none"> – нет четких критериев для оценки; – затруднена количественная обработка данных; – мало объективен
Анкетирование и опрос	<ul style="list-style-type: none"> – широкий охват аудитории; – возможность количественной обработки и представления качественных характеристик 	<ul style="list-style-type: none"> – необъективен; – трудоемок; – изначальная субъективность при выборе и формировании критериев и вопросов; – в результате количественной обработки информации возможно искажение в представлении качественных характеристик [2]

Из таблицы 1 видно, что каждый из четырех основных подходов к оценке рекреационной привлекательности территории имеет как сильные, так и слабые стороны. Так, для всех выделенных методов характерны субъективность и возможное искажение в представлении качественных характеристик в результате их количественной обработки. Несмотря на это, большая их часть способствует широкому охвату аудитории и формированию четких критериев оценки качественных свойств ландшафтов, что, в свою очередь, ведет к повышению объективности получаемых результатов. Анализ рассматриваемых подходов с учетом всех преимуществ и недостатков показал, что для оценки аттрактивности ландшафтов представляется целесообразным использовать именно балльный метод. За основу предлагаемой нами методики была выбрана методика, предложенная А.П. Сапожниковым и другими [6] для расчета потенциальной рекреационной пригодности территорий. Она дополнена нами рядом показателей, такими как уникальность, комфортность, информационное обеспечение и известность, пирогенная уязвимость и др.

Методика реализуется в рамках трех основных этапов: оценка показателей аттрактивности ландшафтов в баллах, расчет интегральной величины и заключение об аттрактивных свойствах оцениваемых территорий. Исследуемая территория представляет собой совокупность отдельно изучаемых участков, выделяемых либо по границам ландшафтных комплексов, либо методом деления ее на примерно равные части. На первом этапе все элементы аттрактивности ландшафтов разбиваются на показатели, ранжируются по пятибалльной шкале и группируются по принадлежности 3 основным группам (рисунок 1). Элементы отрицательного воздействия учитываются с отрицательным знаком. На втором этапе производится расчет интегральной величины аттрактивности территории, которая определяется как сумма баллов по перечисленным признакам, а оценка всего массива высчитывается как средневзвешенная по формуле (1):

$$И=(У_1*P_1 + У_2*P_2 + + У_n*P_n)/S, \quad (1)$$

где И – интегральная оценка территории; У – интегральная оценка участка (баллы); P – площадь оцениваемого участка; S – площадь оцениваемой территории [6]. Максимальная интегральная оценка участка потенциально может составлять 88 баллов. Она складывается из частных оценок по разработанным критериям каждого элемента групп А, Б и В.

На третьем этапе предоставляется аналитическое заключение об аттрактивных свойствах исследуемой территории, в том числе с выделением наиболее значимых для отдыха ландшафтов, согласно количеству полученных баллов и их комбинациям. Для удобства анализа аттрактивных свойств ландшафта по составу оцениваемых показателей предлагается ранжировать территории также и на основе частных оценок каждой из трех групп (таблица 2). Ранжирование осуществляется по правилам статистической группировки методом определения равного шага интервала.

Таблица 2 – Ранжирование ландшафтов по степени аттрактивности

Интегральная оценка аттрактивности ландшафта (баллы)	Оценка аттрактивности ландшафта по группе А (баллы)	Оценка аттрактивности ландшафта по группе Б (баллы)	Оценка аттрактивности ландшафта по группе В (баллы)	Степень аттрактивности
70 и более	50 и более	16 и более	-7 и более	очень высокая
от 49 до 69	от 38 до 49	от 12 до 15	от -14 до - 8	высокая
от 28 до 48	от 26 до 37	от 8 до 11	от -21 до -15	средняя
от 7 до 27	от 13 до 25	от 4 до 7	от -28 до - 22	низкая
6 и менее	12 и менее	3 и менее	-29 и менее	очень низкая

Методика оценки аттрактивности ландшафтов была апробирована на пригородных территориях города Хабаровска. На основе полученной оценки была произведена дифференциация изучаемых ландшафтов по комбинациям аттрактивных свойств, представлены рекомендации по сохранению и увеличению уровня их аттрактивности. Для этого был выбран ряд территорий, которые наиболее активно используются горожанами для отдыха. Первая территория «Хехцир» – это пригородная часть города Хабаровска между 17 – 22 км Владивостокского шоссе (М-60). Она была разделена параллельно трассе на три зоны – составляющие территории, находящиеся рядом друг с другом с целью получения частных величин их аттрактивности и общего интегрального показателя. Вторая оцениваемая территория «Ильинка» расположена на выезде из города вблизи одноименного поселка. Третья – «Воронеж» – на границе с северной частью города и является не просто местом массового отдыха горожан, но и местом проведения различных праздничных мероприятий, например празднования Масленицы, а также территорией, где расположены многочисленные детские оздоровительные лагеря. Результаты оценок показали, что наиболее аттрактивными с

рекреационной точки зрения среди исследуемых являются первая («Хехцир») и третья («Воронеж») территории.

Далее данные анализировались по отдельным оцениваемым параметрам, что позволило проследить влияние каждой качественной характеристики на итоговую количественную величину аттрактивности ландшафта; выявить причины, объясняющие разницу в полученных оценках и не дающие рассматриваемым участкам достигнуть максимальных баллов.

Так, при относительно равных показателях с первой территорией по группам Б и В «Ильинка» уступает в оценке непосредственно составляющих элементов аттрактивности, таких как комфортность (из-за существенного уровня шума в силу его месторасположения и использования), контрастность (так как по своим геоморфологическим характеристикам участок практически однороден), уникальность и др. Однако близкое расположение к черте города делает её более доступной для жителей города. Кроме того, первые две территории достигали высокой оценки в группе А благодаря эстетическим свойствам растительности, «Воронеж» – за счет эстетичности водного объекта (реки Амур), к которому она примыкает, при относительно более низких оценках эстетичности растительности, контрастности и примерно равных величин баллов по группам Б и В.

По результатам проводимых исследований планируется создание карты аттрактивности пригородных территорий г. Хабаровска для развития рекреации, а также представляется целесообразной разработка базы данных территорий с использованием иллюстративных (фотографий, видео файлов и т.д.) и описательных материалов.

Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ – правительства Хабаровского края 10-05-98011.

Список использованных источников

1. Зорин, И. В. Словарь туристский терминологический / И. В. Зорин, В. А. Квартальнов. – М. : Советский спорт, 1999. – 666 с.
2. Исаченко, А. Г. Методы прикладных ландшафтных исследований / А. Г. Исаченко. – Л. : Наука, 1980. – 222 с.
3. Калашникова, О. В. Методические основы оценки эстетичности ландшафтов / О. В. Калашникова. – Владивосток : Дальневосточный государственный университет, 1999.

14. Мартынова, А. Н. Аттрактивность как особый вид туристских ресурсов / А. Н. Мартынова // Территориальные исследования Дальнего Востока : материалы III региональной школы-семинара молодых ученых, аспирантов и студентов. – Биробиджан : ИКАРП ДВО РАН РАН-ДВГСГА, 2005. С. 53 – 55.

5. Мартынова, А. Н. Аттрактивность как фактор развития туризма в пределах трансграничных территорий / А. Н. Мартынова // Проблемы устойчивого использования трансграничных территорий : материалы Международной конференции / под ред. П. Я. Бакланова, С. С. Ганзея. – Владивосток : ТИГ ДВО РАН, 2006. – С. 41 – 43.

6. Сапожников, А. П. Методические рекомендации по функциональной оценке рекреационных лесных ресурсов / А. П. Сапожников, Г. А. Киселева, В. А. Морин, О. А. Морина. – Хабаровск, 1990. – 30 с.

7. Мирзеханова, З. Г. Ресурсоведение / З. Г. Мирзеханова. Владивосток : ДВО РАН, 2003. – 363 с.

8. Толковый словарь туристских терминов. – М. : Афины, 1994. – 497 с.

Е.А. Нигай, канд. экон. наук

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

Т.С. Бойко, канд. техн.наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

М.И. Разумовская, д-р экон. наук, профессор

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ПОТРЕБНОСТЬ И СПРОС ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА В НАЁМНОМ ТРУДЕ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ

Как известно, потребность в наёмном труде определяет исторический процесс общественного развития. Сюда попадает весь спектр занятий людей, осуществляемых в ходе их адаптации к природе и сопровождаемых затратами сил, энергии и времени, а не только комбинация дел и работ в процессе общественного производства. Чтобы применительно к наёмному труду определить сущность и содержание таких категорий, как «потребность» и «спрос», по нашему мнению, следует изучать отношения, возникающие между работодателями и индивидами, и опосредованно государством. Тогда в поле зрения окажутся отношения названных выше субъектов, во-первых, по поводу формирования потребности, во-вторых, по поводу удовлетворения потребности.

Подчеркнём, что и формирование, и удовлетворение потребности в наёмном труде осуществляется на различных уровнях организации экономической деятельности, будь то домохозяйство, производство (региональная экономика, отрасль, хозяйствующий субъект), национальная или мировая экономика. Связь ключевых понятий, характеризующих процессы формирования и удовлетворения потребности в наёмном труде применительно к экономическим отношениям «индивид – работодатель», имеющим место в рыночных условиях, представлена на рисунке 1. В нём нашёл отражение логический анализ цепи следующих понятий: «нужда – потребность – интересы – цели – план – труд – продукт труда (блага)». Заметим, что с трактовкой многих из них исследователи ещё не определились.



Рисунок 1 – Отношения, опосредующие взаимодействие и реализацию потребностей индивида и работодателя в наёмном труде

Источник: Нигай Е. А. Оценка текущей и перспективной потребности в наёмном труде : региональный аспект : монография / Е. А. Нигай, Т. С. Бойко, М. И. Разумовская. – Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2010. С. 9.

Нужда понимается нами как что-то необходимое и желанное, а не исключительно как дефицит чего-то. Нужда работодателя, по нашему мнению, предстаёт как необходимость в том, чтобы обеспечить взаимосвязь производительных сил

и экономических отношений и их взаимопроникновение на основе института рынка. Тогда как нужда индивида – это желание адаптироваться к меняющимся условиям жизни, в том числе проявив свои способности к труду через общественную связь с другими. Нужду характеризует модальность (в чём именно возникает нужда), сила (степень выраженности внутреннего желания), острота (субъективная оценка дефицита чего-то). «Нужда» наряду с двумя другими основными категориями – «потребность» и «спрос» – конструирует отношения найма на рынке труда в текущий период времени или в перспективе.

Итак, субъективный процесс отражения в сознании нужды предшествует возникновению потребности в наёмном труде. В нём присутствует стадия возникновения сигнала о необходимости её удовлетворения и стадия понимания её причины. Полагаем, что потребность в наёмном труде предстаёт как нужда субъектов системы отношений «индивид – работодатель» в том, чтобы иметь всё необходимое для жизнедеятельности. Она проявляется как объективное соотношение между необходимым и тем, что имеется в наличии, она формирует активное внутреннее желание субъектов обладать привлекательным и нужным или устранять нежелательное. Она побуждает их к соответствующим действиям в связи с влиянием внешних и внутренних раздражителей в экономике региона.

При этом для работодателя текущая потребность – это нужда в том, чтобы располагать трудовым потенциалом, который способен преумножать экономические активы хозяйственной деятельности (материальный и интеллектуальный капитал) в регионе. В свою очередь, перспективная потребность работодателя – это нужда в том, чтобы воспроизводить трудовой потенциал, способный преумножать экономические активы хозяйственной деятельности (материальный и интеллектуальный капитал) в регионе. Для индивида текущая потребность – это нужда в том, чтобы обменять индивидуальную способность к труду на соответствующее ему вознаграждение, а перспективная – это нужда в том, чтобы воспроизводить индивидуальную способность к труду за вознаграждение, удовлетворяющее желаемому уровню качества жизни.

Таким образом, потребность в наёмном труде – это субъективный процесс отражения в сознании нужды. В нём присутствует стадия возникновения сигнала о необходимости её удовлетворения и стадия понимания её причины. Нужду характеризует модальность (в чём именно возникает нужда), сила (степень выраженности внутреннего желания), острота (субъективная оценка дефицита чего-то). Потребности трансформируются в материальные интересы, которые соци-

альны по своей природе и в процессе актуализации программы жизнедеятельности преобразуются в цели и планы.

Подчеркнём, что спрос возникает в связи с отношениями обмена между индивидом и работодателем как двумя основными субъектами рынка труда, то есть тогда, когда индивид на определённое время предлагает свои способности к труду, а работодатель – рабочее место. При этом отношения обмена опосредованы отношениями найма в форме трудового договора (контракта) и отношениями собственности на факторы производства. Безусловно, здесь могут возникать противоречия между индивидом и работодателем. А обусловлены они тем, что работодатель сосредоточен на условиях воспроизводства объекта потребностей – трудового потенциала организации и индивидуальной рабочей силы, а индивид, выступая носителем рабочей силы, стремится реализовать свои общественно нормальные потребности.

Текущий спрос работодателя мы определяем как потребность в заполнении вакансий рабочих мест при известных условиях найма рабочей силы, рассматриваемой как совокупность физических и духовных способностей человека. Для работодателя перспективный спрос может быть выражен через потребность в подготовке рабочей силы, производительная способность которой в процессах создания экономических благ основана на человеческих способностях, знаниях и дарованиях. Текущий спрос индивида выражается как потребность в конкретной работе по найму, позволяющей обменять индивидуальную способность к труду на соответствующее ему вознаграждение. Его перспективная потребность, на наш взгляд, состоит в конкретной работе по найму, позволяющей обменять индивидуальную способность к труду на вознаграждение, удовлетворяющее желаемому уровню качества жизни.

Заметим, что в логической цепи «нужда – потребность – интересы – цели – план – труд – продукт труда (блага)» архиважной предстаёт связь «потребность – интересы». Если потребности осознаются и принимают конкретную форму – форму интереса к тем или иным видам деятельности, объектам и предметам, то они стимулируют поведение субъекта на рынке труда. Каждому субъекту свойственна совокупность различных интересов. Так, для государства – это достижение стабильного эволюционного движения хозяйственной системы. В управлении административной территорией – это создание благоприятных условий для воспроизводства населения, роста экономической активности его трудоспособной части, развития рынка труда. Субъекты, хозяйствующие на микроуровне, сосредоточены на условиях воспроизводства объектов потребностей –

трудового потенциала организации и индивидуальной рабочей силы. Носитель рабочей силы стремится реализовать свои общественно нормальные потребности.

Названные выше носители-субъекты потребностей в труде реализуют определенные цели и функции в системе общественного разделения труда. Являясь при этом и внешней средой для экономических систем всё более низких уровней организации, они формируют свою внутреннюю среду как пространство, которое обладает системным качеством – целостностью, обособляющим данный объект от других. Сохранение названного качества выражается, в том числе в доминировании собственных стратегических и тактических целей. Конфликт целей всегда будет иметь место между системами разных уровней организации. А предстаёт он как исходный импульс, определяющий направленность и содержание программы жизнеобеспечения. Она непременно должна учитывать изменения характера труда при переходе к экономике информационного типа, когда происходит изменение соотношения сил между организациями и отдельными индивидами. Баланс сил между сторонами будет неизменно изменяться в пользу индивида, что выдвигает на передний план, прежде всего, его личностный потенциал, необходимый для максимального удовлетворения его потребностей.

В целом исследователи определили следующие современные тенденции труда: индивидуализация, интеллектуализация, творческий характер, виртуализация и интерактивность. Методологической основой выяснения причин тому в современном обществе стало следующее:

– аксиологический и системный подход. Первый подход устанавливает общезначимые принципы, которые определяют направленность деятельности человека и мотивацию его поведения. Второй подход определяет переход от системности труда к системам труда, прежде всего к системам интеллектуального труда. Их характеристикой является их внутреннее время – виртуальное время. Оно и есть источник генерирования индивидом воображаемых миров, которые затем становятся предметом в системе общественного производства;

– синергетическая парадигма и фрактальный подход. Одна из них показала, что глобальная экономика, основанная на смене системы труда, отличной от систем труда традиционного и индустриального социума, в перспективе должна испытать бифуркацию, связанную с ориентацией на человека и осуществлением его творческих потенций. Труд рассматривается как система «человек – природа – общество» и одновременно как подсистема общества. Фрактальный подход, в свою очередь, выделяет четыре уровня: индивидуальный, локальный (группо-

вой, фирменный, организационный и т.д.), глобальный (региональный, если иметь в виду пространство, чьи границы определены административно, вековой в случае времени) и суперглобальный (мировой);

– теория сетевого общества и концепция глобализации. Посредством социальной сети человек как субъект труда получает возможность принимать участие в совместной работе с другими индивидами, находящимися в разных местах и общающихся друг с другом в режиме реального времени. Существенной особенностью, которую придает сеть труду и вызывает его изменение, является свобода, необходимая для поиска знаний, информации и обучения. Глобализация фиксирует «сжатие пространства/времени» и появление над обычным пространством и временем жизнедеятельности общества глобальной информационной магистрали (всемирной информационной паутины). Она дает возможность интеллектуализировать трудовую деятельность человека, использовать виртуальные методы управления организациями, эффективно управлять глобальными производственными системами;

– теория информационного общества и идеи виртуальной реальности. Информационное общество отображает эмпирическую реальность социума, где знание, информация и информационные технологии играют решающую роль, а труд носит преимущественно интеллектуальный характер. Виртуальные технологии эффективно используются в трудовой деятельности современного человека. Например, технология «погружения» виртуального объекта в реальный мир уже применяется в хирургии, проектировании, промышленности, в дистанционном управлении космическими, подводными роботами-манипуляторами и иными мобильными объектами.

В.Г. Норин,

канд. экон. наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В УСЛОВИЯХ ОБОСТРЕНИЯ МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

В условиях углубления и обострения мирового экономического кризиса все более отчетливую тенденцию приобретают процессы вовлечения субъектов малого и среднего бизнеса (МСБ) в инновационную сферу хозяйства: малое и сред-

нее предпринимательство (МСП) становится производительной силой инновационной экономики, что предполагает возможность и необходимость выработки новых механизмов государственного регулирования инновационных форм деятельности субъектов малого и среднего бизнеса на всех уровнях.

Малое и среднее предпринимательство является важным фактором социальной и политической стабильности, в первую очередь в субъектах РФ, и в значительной степени является основой становления местного самоуправления.

От развития малого и среднего предпринимательства зависит увеличение темпов роста экономики и повышения благосостояния населения как субъектов РФ, так и на муниципальном уровне.

МСП способствует формированию конкурентной среды, созданию рабочих мест, насыщению рынка местными товарами и услугами, увеличению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Вместе с тем на развитие малого и среднего бизнеса в ближайшее время серьезное влияние окажет вступление России в ВТО.

Присоединение к ВТО позволит сделать серьезный шаг к повышению инвестиционной привлекательности России и её регионов, сохранит баланс интересов производителей и потребителей на уровне, достаточном для обеспечения нормальной конкуренции. В конечном итоге выиграют потребители товаров и услуг. Ожидается улучшение делового климата за счет обеспечения открытого доступа ко всем нормативным документам и материалам, касающимся торговли товарами и услугами, защиты интеллектуальной собственности. Снизится административная нагрузка на бизнес, улучшатся условия доступа российских товаров, услуг и инвестиций на внешние рынки, снизятся и даже снимутся существующие барьеры в этой области.

Но вместе с тем МСБ остается не защищённым от внешней экспансии МСБ стран-членов ВТО, в первую очередь на региональном уровне.

В России отсутствует четко сформулированная национальная стратегия развития и поддержки отечественного предпринимательства.

В итоге под угрозой дестабилизации сегодня оказалось несколько отраслей: текстильная, пищевая, фармацевтическая промышленность, общепит, сельское хозяйство и услуги – консалтинговые, юридические и медицинские. По мнению многих предпринимателей, основная угроза российскому малому и среднему бизнесу кроется в необоснованно огромных преференциях крупным западным сетевикам, которые со вступлением в ВТО будут только укрупнять свои позиции в нашей стране. Вместе с тем важно отметить, что Россия не принимает на себя

никаких обязательств по государственным закупкам в рамках ВТО, а это значит, что есть возможность предоставлять преференции отечественным производителям при осуществлении закупок по госзаказу товаров и услуг.

Основополагающей базовой составляющей в государственном регулировании становления и развития малого и среднего предпринимательства выступает федеральная и региональная нормативная правовая база.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который вступил в силу 1 января 2008 г., созданы новые правовые МСП в Российской Федерации.

Определены основные цели и принципы государственной политики по развитию субъектов МСП, особенности правового регулирования в данной сфере. Установлены виды поддержки субъектов МСП: финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, поддержка внешнеэкономической деятельности, поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, поддержка в области инноваций и промышленного производства и др. В числе основных целей и принципов государственной политики по развитию субъектов МСП можно выделить:

- введение специальных налоговых режимов;
- упрощение правил ведения налогового, бухгалтерского учета и статистической отчетности, форм налоговых деклараций по отдельным налогам и сборам;
- установление льготного порядка приватизации государственного и муниципального имущества, специальных форм участия в процедурах размещения заказов на поставку товаров и выполнение услуг для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с Федеральным законом от 7 марта 2011 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации о порядке учета доходов и расходов субъектов малого и среднего предпринимательства при оказании им финансовой поддержки» средства финансовой поддержки (субсидии), предоставленные субъектам малого и среднего предпринимательства, отражаются в составе доходов пропорционально расходам, осуществленным за счет этого источника.

Данный порядок может применяться в течение не более двух налоговых периодов с даты получения средств. В случае приобретения за счет субсидий амортизируемого имущества данные средства отражаются в составе доходов по мере признания расходов по приобретению этого имущества. Порядок признания доходов осуществляется налогоплательщиками, применяющими в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, а также налогоплательщиками, применяющими в качестве объекта налогообложения доходы при условии ведения ими учета сумм выплат (средств).

Действие новых положений распространено на правоотношения, возникшие с 1 января 2011 года. В случае если финансовые средства в виде грантов (субсидий) были предоставлены субъектам малого и среднего предпринимательства из бюджета субъекта Российской Федерации в рамках оказания государственной поддержки до 1 января 2011 г., указанные средства финансовой поддержки относятся к внереализационным доходам и подлежат налогообложению.

Установлен исчерпывающий перечень субъектов МСП, которым не предоставляется государственная поддержка: кредитные организации, страховые организации, за исключением потребительских кооперативов, инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды, профессиональные участники рынка ценных бумаг, ломбарды, участники соглашений о разделе продукции, предприятия и предприниматели в сфере игорного бизнеса, а также предприятия и предприниматели, являющиеся в соответствии с НК РФ нерезидентами РФ, за исключением случаев, установленных международными договорами.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 14 марта 2011 г. № Пр-634 Минэкономразвития России совместно с Минздравсоцразвития России, Минсельхозом России, Минрегионом России, Минобрнауки России поручено обеспечить координацию деятельности, направленной на поддержку малого предпринимательства, включая реализацию программы поддержки малого и среднего предпринимательства, а также мероприятий по содействию самозанятости безработных граждан, по поддержке малых форм хозяйствования на селе и малых форм инновационного предпринимательства. Во исполнение указанного поручения и в целях повышения эффективности действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации программ государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России совместно с Минздравсоцразвития России, Минсельхозом России, Минрегионом России, Минобрнауки России разработаны данные рекомендации по реализации следующих программ и мероприятий по развитию малого и среднего предпринимательства:

- государственная поддержка малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства (ответственный федеральный орган исполнительной власти – Минэкономразвития России);

- содействие самозанятости безработных граждан и стимулирование создания безработными гражданами, открывшими собственное дело, дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан в целях снижения напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации (ответственный федеральный орган исполнительной власти – Минздравсоцразвития России);

- повышение финансовой устойчивости малых форм хозяйствования на селе в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг. (ответственный федеральный орган исполнительной власти – Минсельхоз России);

– мероприятия по развитию малого и среднего предпринимательства в научной и образовательной сферах (ответственный федеральный орган исполнительной власти – Минобрнауки России).

Субъекты малого и среднего предпринимательства, получившие поддержку по линии Минобрнауки России и соответствующие требованиям Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», могут претендовать на получение поддержки по программе Минэкономразвития России.

Для нормальной деятельности малого и среднего бизнеса необходимо обеспечить оптимальное сочетание интересов государства, потребителей и субъектов предпринимательства. А для этого следует ввести упорядоченную и эффективную нормативно-правовую базу малого предпринимательства, которая будет стимулировать развитие бизнеса и создавать благоприятные условия для тех, кто готов начать и продолжить свое дело. Важно, чтобы государственная политика поставила надежный заслон непрекращающемуся разрастанию административных барьеров на пути деловой активности малого бизнеса.

Государственное вмешательство по оказанию прямой поддержки малым и средним предприятиям должно иметь продуманный характер, чтобы эффективно, то есть с минимально возможными издержками, достигать общественно желаемых целей. Представляется очевидным, что предоставление, например, финансовой и имущественной поддержки имеет наиболее значимые положительные эффекты для начинающих предприятий. Сравнительно устойчивым компаниям аналогичная государственная помощь приносит значительно меньшую полезность и, более того, может иметь значимые дестимулирующие эффекты.

Средства государственной поддержки должны использоваться в тех направлениях, в которых они приносят максимальную отдачу. Кроме того, необходимо помнить, что нужно соблюдать определенную сбалансированность мер поддержки, то есть не допускать излишней концентрации средств на одних направлениях при их отсутствии в других.

Совершенствование законодательной базы и правового регулирования предпринимательской деятельности через систему законов прямого действия позволит создать условия, способствующие свободе предпринимательства и устранению административного вмешательства в деятельность субъектов малого бизнеса. Предоставление равных условий всем хозяйствующим субъектам для входа на рынок, устранение административных барьеров, регламентация контролирующих функций государства, усиление государственной поддержки предпринимателей должны стать главными составляющими законотворческой деятель-

ности государства, направленными на активизацию предпринимательской деятельности в России и её субъектах.

В дальнейшем, в процессе разработки законопроектов, необходимо учитывать специфику малого и среднего предпринимательства.

Совершенствование законодательной базы позволит создать условия, способствующие свободе предпринимательства и устранению административного вмешательства в деятельность субъектов малого и среднего бизнеса.

Задачами федеральной политики по поддержке малого и среднего предпринимательства должны стать:

- предоставление равных условий всем хозяйствующим субъектам для входа на рынок;
- устранение административных барьеров;
- регламентация контролирующих функций государства;
- формирование структуры малого и среднего предпринимательства и обеспечение ее регулирования;
- усиление государственной поддержки предпринимателей.

Эти задачи должны стать главными составляющими законотворческой деятельности государства, направленными на активизацию предпринимательской деятельности в России и её субъектов.

Список использованных источников

1. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : ФЗ от 24.07.2007 г. №209-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
2. Алимова, Т. А Социально-экономические условия и государственная поддержка малого бизнеса / Т. А. Алимова // Вопросы статистики. 2007. № 7. С. 44 – 48.
3. Суглобов, А. Е. Основные тенденции развития малого предпринимательства в России / А. Е. Суглобов, В. И. Бобожко // Региональная экономика. 2008. № 19. С. 2 – 11.
4. Анализ внешней среды развития малого предпринимательства : доклад Ресурсного центра малого предпринимательства в рамках Tacis Project SMERUS9501 // <http://www.rcsme.ru>.
5. Буянкина, А. Н. Малый бизнес : государственное регулирование / А. Н. Буянкина. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 136 с.
6. Орлова, Н. Я. Положительный опыт развития малого предпринимательства в России и за рубежом / Н. Я. Орлова. – М. : Сфера, 2007. – 259 с.

*Н.А. Пономарева, канд. экон. наук, доцент кафедры банковского дела
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

А.В. Кирпичева

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

УЯЗВИМОСТЬ РОССИЙСКОГО БАНКОВСКОГО СЕКТОРА К ВАЛЮТНОМУ РИСКУ

Для нормального функционирования любой кредитной организации необходимо грамотное управление банковскими рисками. Кроме того, нужно учитывать, что российский рынок достаточно динамичен и зачастую непредсказуем, поэтому управление банковскими рисками в его условиях принимает особое значение. Одним из ощутимых для банковского сектора является валютный риск. Под валютным риском принято понимать риск убытков вследствие неблагоприятного изменения курсов иностранных валют и драгоценных металлов по открытым кредитной организацией позициям в иностранных валютах и драгоценных металлах. Как известно, валютная позиция отражает соотношение между требованиями и обязательствами (активами и пассивами) в иностранной валюте. При закрытой валютной позиции валютный риск не возникает, так как в случае изменения валютного курса переоценка требований и обязательств проводится на одну и ту же величину.

При открытой валютной позиции имеет место валютный риск и в зависимости от рыночных колебаний валютного курса может повлечь за собой потенциальные (плавающие) убытки или прибыль, которые становятся реальными только после закрытия длинной или короткой позиций. Так, за последний месяц рубль укреплялся по отношению к ведущим мировым валютам. По итогам сентября официальный курс доллара США к рублю снизился на 5,1 % (до 30,9169 руб. за доллар США на 1 октября 2012 г.), курс евро к рублю – на 1,8 % (до 39,9786 руб. за евро на ту же дату) (рисунок 1).

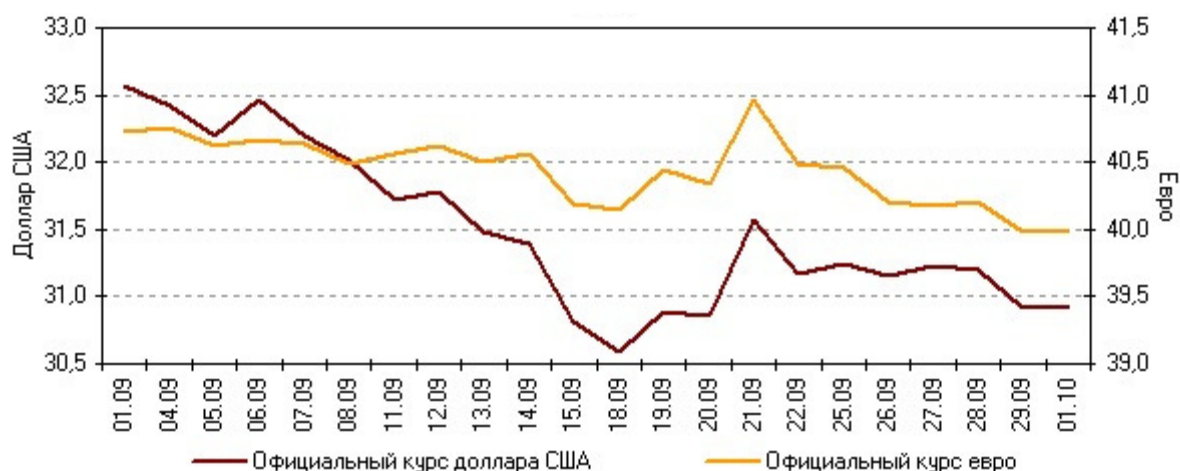


Рисунок 1 – Динамика официальных курсов иностранных валют к рублю

В соответствии со сводной статистической информацией Банка России по 30 крупнейшим банкам РФ соотношение величины длинной ОВП и собственного капитала кредитных организаций на 1 ноября 2012 г. составляет 5,26 %, что почти на 4 % больше по сравнению с прошлым годом. Напротив, соотношение величины короткой ОВП и собственного капитала кредитных организаций сократилась по сравнению с предыдущим периодом на 1 % и составляет 1,46 %. С целью ограничения валютного риска кредитные организации устанавливают лимиты открытых валютных позиций: их суммарная величина ежедневно не должна превышать 20 %, а каждая из них должна быть не больше 10 % от собственного капитала банка. За 2011 г., как и за предыдущий год, по абсолютному значению увеличился рублевый эквивалент чистой срочной валютной позиции (короткой) в долларах США и евро (таблица 1).

Таблица 1 – Чистая срочная валютная позиция

	Наименование иностранной валюты	Чистая срочная позиция в иностранной валюте, млрд ед. валюты	Рублевый эквивалент чистой срочной позиции в иностранной валюте, млрд руб.
1.01.2011 г.	Доллар США	-29,9	-910,2
	Евро	13,0	523,0
1.01.2012 г.	Доллар США	-28,4	-913,1
	Евро	7,8	327,0

Кроме того, произошло увеличение совокупных балансовых и внебалансовых позиций в иностранной валюте (таблица 2) как по сравнению с прошлым годом, так и за 10 месяцев текущего. За 2011 г. чистая балансовая позиция российских банков возросла на 279,8 млрд рублей. На конец 2012 г. чистая балансовая позиция, возможно, не превысит максимум прошлого года. Также в 2012 г. наблюдается снижение величины отношения превышения требований над обязательствами к совокупному капиталу банка как по балансовым, так и по внебалансовым позициям.

Таблица 2 – Требования и обязательства в иностранной валюте по балансовым и внебалансовым позициям по банковскому сектору

	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.	1.10.2012 г.
Балансовые позиции			
Требования, млрд руб.	8 143,6	9 688,9	10 503,2
Обязательства, млрд руб.	7 690,0	8955,6	10 087,2
Чистая балансовая позиция, млрд руб.	453,6	733,4	416,0
Отношение превышения требований над обязательствами к совокупному капиталу, %	9,6	14,0	7,4
Внебалансовые позиции			
Требования, млрд руб.	3 485,7	5 228,6	6 722,7
Обязательства, млрд руб.	3 396,1	5 398,4	6 698,5
Чистая внебалансовая позиция, млрд руб.	89,6	-169,8	24,2
Отношение превышения требований над обязательствами к совокупному капиталу, %	1,9	3,2	0,4

Также следует отметить, что, по последним данным на 1 октября 2012 г., число кредитных организаций, имеющих чистую короткую валютную позицию составляет 336, а чистую длинную позицию – 555. Величина чистой ОВП по кредитным организациям в процентах к собственным средствам (капиталу) кредитных организаций по короткой ОВП составляет 1,7 и 3,3 по длинной, что не превышает установленный Банком России лимит. Кроме того, в 2012 г. значимость валютного риска возросла (доля в рыночном риске увеличилась с 6,0 % до 11,5 %), но по отношению к совокупному капиталу кредитных организаций этот рост незначителен (0,1 %). Причиной всему рост удельного веса валютных активов в совокупных активах банков (таблица 3). Положительная разница между удельными весами валютных активов и пассивов снизилась в два раза с 1,8 до 0,9 процентного пункта. Так, к концу года наблюдается снижение доли валютных активов и пассивов в совокупных активах и пассивах банков РФ.

Таблица 3 – Валютные активы и пассивы в совокупных активах и пассивах банковского сектора

	01.01.2011 г.	01.01.2012 г.	01.07.2012 г.	01.09.2012 г.	01.10.2012 г.
Удельный вес валютных активов в совокупных активах, %	24,1	23,3	23,8	23,5	22,9
в том числе:					
– по 20 крупнейшим по величине активов кредитным организациям	25,6	25,2	26,0	25,5	24,5
Удельный вес валютных пассивов в совокупных пассивах, %	22,7	21,5	22,1	22,4	22,0
в том числе:					
– по 20 крупнейшим по величине активов кредитным организациям	24,1	23,2	24,1	24,2	23,3
Разница в соотношении валютной составляющей активов и пассивов, процентных пунктов	1,3	1,8	1,6	1,0	0,9
в том числе:					
– по 20 крупнейшим по величине активов кредитным организациям	1,6	1,9	1,9	1,3	1,2

За 3 квартала 2012 г. произошло, как минимум, однократное превышение лимитов ОВП (по любой валюте и драгоценному металлу) у 13 действующих на 1 сентября 2012 г. кредитных организаций (в 2011 г. – у 15 кредитных организаций, действовавших на 1 января 2012 г.). Наблюдая динамику нарушений за последние три года, можно предположить, что итоговые показатели текущего года будут выше, нежели в отчётном году (таблица 4). Основными причинами нарушения лимитов ОВП является сокращение активов банка, а также недостаток внутрибанковского валютного мониторинга ОВП. Также данные нарушения могли произойти по причине внесения изменений в банковское законодательство в части расчёта собственного капитала банка (положение № 215-П), либо расчёта ОВП по срочным сделкам (инструкция Банка России № 124-И), которые вступили в силу в середине 2012 года.

Таблица 4 – Нарушение кредитными организациями требований по открытой валютной позиции (ОВП)

Количество кредитных организаций, нарушивших лимиты ОВП, единиц	2010 г.				2011 г.				2012 г.		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
	5	4	6	6	6	4	5	5	6	5	2

Оценка уязвимости российского банковского сектора к валютному риску проводится Банком России на основе анализа чувствительности (методами

стресс-тестирования) как к повышению стоимости рубля по отношению к доллару США и евро (характеристики банков представлены в таблице 5) , так и к его обесценению. Данный анализ производится исходя из полученных от кредитных организаций данных, обязанных рассчитывать валютный риск. При этом рассматривались банки, имеющие чистую длинную открытую позицию хотя бы в одной из валют: в долларах США или евро (некоторые банки имели длинную позицию в обеих валютах).

На начало 2012 г. число банков, имеющих длинную открытую валютную позицию хотя бы в одной из упомянутых валют, незначительно сократилось. Однако в связи со значимым изменением состава анализируемых банков существенно возрос их удельный вес в активах и капитале банковского сектора.

Доля длинных открытых позиций в долларах и евро для данной выборки банков в их длинных открытых позициях по всем валютам и драгметаллам сократилась с 66,3 % на 1 января 2011 г. до 34,6 % на 1 января 2012 года. Проведенный анализ показывает, что укрепление рубля по отношению к доллару США и к евро на 20 % не приведет к существенным потерям: в случае реализации данного сценария в целом по рассматриваемой выборке банков потери по состоянию на 1 января 2012 г. могли бы, как и годом ранее, составить 0,5 % их капитала.

Таблица 5 – Характеристика банков, по которым проводился анализ чувствительности к валютному риску (при потенциальном укреплении рубля)

Кредитные организации, имеющие длинные позиции в долларах США или евро	Число банков		Доля в активах банковского сектора, %		Доля в капитале банковского сектора, %	
	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.
	287	281	17,9	29,8	17,3	27,0

Во втором варианте анализа чувствительности российского банковского сектора к валютному риску (таблица 6) исходными событиями выбраны понижения на 20 % номинальных обменных курсов российского рубля по отношению к доллару США и к евро. Для определения воздействия валютного риска на финансовое состояние российского банковского сектора проанализированы данные кредитных организаций, обязанных рассчитывать величину валютного риска, у которых имеются чистые короткие открытые позиции в долларах США и в евро.

На начало 2012 г. число банков, имеющих короткую валютную позицию хотя бы в одной из упомянутых валют, сократилось примерно на четверть, а их значимость в активах и капитале банковского сектора – примерно в 2 раза (характеристики кредитных организаций, имеющих чистые короткие открытые позиции в долларах США и в евро, представлены в таблице 6).

Доля коротких открытых позиций в долларах и евро по данной выборке банков в их коротких открытых позициях по всем валютам и драгметаллам сократилась с 87,8 % на 31 декабря 2010 г. до 78,7 % на 31 декабря 2011 года. Проведенный анализ показывает, что уязвимость банковского сектора к ослаблению рубля на 20 % по отношению к доллару США и евро незначительна, хотя и увеличилась за год: в случае реализации сценария в целом по рассматриваемой выборке банков потери по состоянию на 1 января 2012 г. могли бы составить 1,0 % их капитала (год назад – 0,4 %).

Таблица 6 – Характеристика банков, по которым проводился анализ чувствительности к валютному риску (при потенциальном ослаблении рубля)

Кредитные организации, имеющие короткие позиции в долларах США или евро	Число банков		Доля в активах банковского сектора, %		Доля в капитале банковского сектора, %	
	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.	1.01.2011 г.	1.01.2012 г.
	287	281	17,9	29,8	17,3	27,0

Основу методологии построения системы управления валютным риском составляет установление лимитов на валютные операции банка. Эти лимиты могут устанавливаться по следующим направлениям: лимит на страну клиента или партнёра, лимит на операции с конкретными партнёрами и группами клиентов, лимиты на валюты, а также на размер ОВП и т.д.

На современном этапе российские банки накапливают опыт оценки и управления валютным риском, что требует всестороннего изучения мирового и отечественного банковского опыта. Для эффективного управления рисками необходимо опираться на научные разработки, умело комбинировать известные методы и применять их в ежедневной работе. Главное, чтобы система управления валютным риском была простой, прозрачной, практичной и соответствовала стратегическим целям банка.

Список использованных источников

- 1 О валютном регулировании и валютном контроле : ФЗ от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ // Российская газета. № 253.
- 2 О типичных банковских рисках : письмо Банка России от 23.06.2004 г. № 70-Т // Вестник Банка России. № 38.
- 3 Об установлении размеров (лимитов) открытых валютных позиций, методике их расчета и особенностях осуществления надзора за их соблюдением кредитными организациями : инструкция Банка России от 15.07.2005 г. № 124-И // Вестник Банка России. № 44.
- 4 Обзор банковского сектора Российской Федерации. Аналитические показатели (интернет-версия) // cbr.ru/ (дата обращения: 3.12.2012 г.).
- 5 Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2011 году // www.cbr.ru/ (дата обращения: 6.12.2012 г.).
- 6 Правовой календарь на 3 квартал 2012 года // www.esp-izdat.ru/ (дата обращения: 6.12.2012 г.).
- 7 Сводная статистическая информация по крупнейшим банкам по состоянию на 1 ноября 2012 года // cbr.ru/ (дата обращения: 2.12.2012 г.).

М.С. Порт,
старший преподаватель кафедры логистики и коммерции
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

РОЛЬ ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Важным аспектом, влияющим на развитие любой территории, является стратегическое партнерство государства и бизнеса. Бизнес оказывает прямое влияние на уровень развития экономики любого региона, государство в лице своих представителей на местах выполняет корректирующую функцию и оказывает направляющее воздействие. Одним из механизмов, которые применяют органы власти, являются государственные закупки.

Государственные закупки в условиях экономической нестабильности являются стабильным источником инвестиций в экономику региона и страны в целом. Поэтому эффективно выстроенная система госзакупок может стать важнейшим фактором экономического роста территории.

В Российской Федерации начиная с 1997 г. действует законодательство, определяющее механизм и способы закупок в бюджетной сфере. В настоящее время существует несколько законодательно закрепленных способов закупок, а именно: открытые и закрытые конкурсы, аукционы, в том числе аукционы в электронной форме, запрос котировок и размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя). Все аспекты, связанные с непосредственным проведением процедур закупки, описаны в Федеральном законе № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд». Законодательно предусмотрена административная и даже уголовная ответственность за нарушение отдельных его норм. Однако до недавнего времени уязвимым местом в системе госзакупок являлся процесс планирования и определения потребностей в товарах, работах и услугах. Отсутствие планирования не позволяло заказчикам устанавливать достижимые результаты. Министерство экономики Российской Федерации нормативно закрепило обязанность государственных заказчиков в составлении планов формирования и размещения государственного заказа, придавая большое значение функции планирования закупок как необходимого условия обеспечения достоверного прогноза расходов государственного и региональных бюджетов, мониторинга показателей эффективности деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, обеспечения информационной прозрачности процесса расходования средств бюджета.

Планирование процедур размещения заказа осуществляется заказчиками Хабаровского края в электронном виде с использованием автоматизированной информационной системы размещения заказов. План размещения заказа подразделяется на детализированный план закупок и план-график размещения заказчика. План процедур закупок может корректироваться государственными заказчиками по мере появления дополнительного финансирования или экономии за счет проведения процедур закупок, а также определения дополнительной потребности в продукции. Следует также отметить, что при осуществлении планирования краевым заказчиком также необходимо учитывать то, что функции по закупкам товаров, работ и услуг с помощью таких способов, как запрос котировок и закупка у единственного поставщика (исполнителя), закреплены за самими заказчиками, а торги проводит уполномоченный орган, а именно Комитет государственного заказа правительства края.

За шесть месяцев 2012 г. в Комитет краевыми заказчиками было подано **3403** заявки на размещение заказов, с учетом переходящих процедур размещения за-

казов проведено (завершено) **2035** торгов (лотов), что **в 2 раза больше**, чем за соответствующий период 2011 года. На 1 квартал 2012 г. государственными заказчиками Хабаровского края (распорядителями средств краевого бюджета) было запланировано приобрести товаров, работ и услуг на общую сумму 6 370 320,84 тыс. руб., однако суммарная величина начальных (максимальных) цен контрактов (договоров) по торгам, размещенным Комитетом, составила **10,8 млрд рублей**. Несмотря на такое расхождение с планом, среднее количество участников, принявших участие в одних торгах, составило **2,4** единицы, что **на 20 % больше**, чем за соответствующий период 2011 года.

В сентябре 2012 г. в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров работ и услуг отдельными видами юридических лиц» Правительство РФ утвердило правила формирования плана закупки товаров (работ, услуг). В соответствии с этими правилами государственные корпорации, хозяйствующие общества, находящиеся частично или полностью в собственности Российской Федерации должны размещать в сети «Интернет» на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> планы-графики закупок товаров (работ, услуг). При этом в такие планы не включаются сведения о закупках составляющих государственную тайну, а также могут не включаться сведения о закупках на сумму до 100 тыс. рублей. В целом для коммерческого сектора роль планирования государственных закупок и закупок отдельными видами юридических трудно переоценить, так как любая организация осуществляет планирование своей деятельности на долгосрочный, краткосрочный и текущий периоды времени. И хотя велик риск проигрыша при участии в распределении заказов, тем не менее планирование размещения заказов позволяет лучше оценить потенциальный спрос и позволить организациям найти менее затратные способы его реализации.

Планирование закупок в корпоративном и государственном секторе позволяет достичь максимальной эффективности, пресечь злоупотребления в этой сфере, а также делает торги более открытыми. В настоящее время государство использует закупки и планирование в этой сфере для стимулирования инновационного развития отдельных отраслей экономики, поддержки отечественного производителя отдельных видов товаров, работ и услуг, для поддержки субъектов малого предпринимательства, а также для развития отдельных территорий и отраслей промышленности. Не всегда исполнители на местах понимают эти задачи и, преследуя только свои собственные цели, выполняют отдельные функции «спустя рукава», не применяют те возможности, которые предусмотрены законодательно для стимулирования интересов местного бизнеса, что в дальнейшем отрицательно сказывается на социально-экономических показателях региона в целом.

*Ж.А. Садкова,
канд. экон. наук, доцент*

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КРАУДСОРСИНГА
В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ
КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЕЙ**

Термин «*краудсорсинг*» (англ. *crowdsourcing*) впервые был введен в статье «The Rise of Crowdsourcing» для журнала «Wired» писателем Джеффом Хауи в 2006 г., который впоследствии описал преимущества новой технологии в книге «Краудсорсинг: коллективный разум как инструмент развития бизнеса» (*Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business*).

Под *краудсорсингом* понимается организация работы людей над какой-либо задачей ради достижения общих благ. Образован этот термин от английских слов «толпа» и «аутсорсинг» – термина, обозначающего передачу за вознаграждение части бизнес-процессов на обслуживание профессионалам. Другими словами, краудсорсинг сродни аутсорсингу, однако аутсорсинг предполагает передачу работы профессионалам, которые выполняют эту работу за деньги, а в отношении краудсорсинга работу выполняют малооплачиваемые или неоплачиваемые любители-профессионалы, получающие задание обычно через сеть Интернет, которые тратят на её выполнение свободное время.

По материалам Википедии, интернет-энциклопедии, **краудс^орсинг** (англ. *crowdsourcing*, *crowd* – «толпа» и *sourcing* – «использование ресурсов») – передача определённых производственных функций неопределённому кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение трудового договора. Иными словами, под краудсорсингом понимают использование коллективного разума по специально разработанной модели для решения актуальных корпоративных и / или общественных задач.

Идея краудсорсинга далеко не нова: правительство Великобритании, установившее в 1714 г. приз за нахождение точного метода определения долготы на море, намного опередило своё время. Вместо того чтобы оплатить соответствующие изыскания какому-то одному учёному, Лондон предложил поучаствовать в решении головоломки всем, кто был на это способен. Метод, который

применили власти Великобритании, 300 лет спустя назвали краудсорсингом, то есть генерированием идей «народом» [3].

В 2004 г. журналист Джеймс Шуровьески опубликовал книгу «Мудрость толпы», заявив, что при правильно заданных условиях поиск решения какой-либо проблемы с опорой на совокупные знания многих людей может быть более эффективной методикой, чем использование знаний и опыта нескольких из них. Шуровьески утверждал, что толпа может быть умной при соблюдении ряда условий: она должна быть разнообразной (состоять из независимых друг от друга людей), децентрализованной и иметь возможность выразить своё мнение в единый вердикт. Базисом всех проектов, использующих краудсорсинг, являются талантливые люди, которые готовы жертвовать своим временем. Обычно энтузиасты, которые занимаются такими проектами, стремятся не столько заработать денег, сколько получить моральное удовлетворение от работы. Возможно, именно поэтому самыми масштабными примерами краудсорсинга до сих пор были некоммерческие проекты.

Одним из самых ярких и успешных краудсорсинговых проектов стало создание Википедии – свободной энциклопедии, предлагающей всем пользователям готовить и править статьи на добровольной основе. Методология применяется в маркетинговых, научных, социальных и даже политических проектах, например, новая конституция Исландии была разработана с использованием социальных сетей. Так, группа из 25 граждан представила проект конституции исландскому правительству, составив документ с помощью сотен волонтеров. Новый проект был вынесен на референдум без рассмотрения парламентом.

Успешно применили новую технологию в Библиотеке Конгресса, попросив пользователей фотосервиса Flickr опознать людей на фотографиях, которых самостоятельно сотрудники библиотеки идентифицировать не смогли. Проблема была решена за считанные дни.

Можно привести иные успешные примеры использования краудсорсинга в мире: публикуя фото преступников в СМИ для опознания и поиска, объявляется вознаграждение за сообщение любой полезной информации; компания «Procter & Gamble» предлагает большие денежные вознаграждения за решение проблем, освещённых на сайте; OpenStreetMap – свободная карта мира, предлагающая пользователям создавать карты / схемы городов, улиц и дорог; компания по производству футболок Threadless, которая еженедельно собирает сотни дизайнерских идей от любителей, рассчитывающих не только на вознаграждение, но и на воплощение своей идеи.

Японская мебельная компания «Muji» через свой корпоративный сайт собирает новые радикальные идеи для своих изделий через базу, в которую входит около полумиллиона членов. Список наиболее популярных идей передается для разработки профессиональным дизайнерам. Если 300 человек сделают предварительный заказ, изделие поступит в продажу. Таким образом, компании не нужно нанимать команду дизайнеров, при этом она вкладывает деньги только в проведенные, предварительно заказанные дизайны, а это значительное снижение риска. В настоящее время практически вся деятельность Сбербанка строится исходя из системы краудсорсинга. Проведя в ноябре 2011 г. первую в России конференцию по краудсорсингу, Сбербанк привлёк достаточно большую группу активных независимых экспертов (более 100 тыс. человек), за месяц работы которых было предложено более 2,5 тыс. идей. По словам председателя правления Сбербанка Г. Грефа за счёт технологий внутреннего краудсорсинга было получено несколько миллиардов рублей чистой экономии.

Краудсорсинг называют «инновацией с расчетом на пользователя», при которой производители полагаются на пользователей не только в вопросе формулировки потребностей, но и в определении изделий и усовершенствований, которые бы удовлетворили эти потребности. Но в отличие от узкоспециализированных сообществ, разрабатывающих открытое программное обеспечение или модернизированные принадлежности, такая работа управляется и принадлежит только одной компании, которая продает результат [5].

Главный принцип краудсорсинга состоит в том, что у группы людей (толпы) больше знаний, чем у отдельного человека, но искусство состоит именно в том, чтобы создать условия для реализации этих знаний. Таким образом, краудсорсинг представляет не просто организацию форума, на котором участники формулируют в нерегулируемом режиме свои вопросы, замечания и предложения, и даже не традиционный механизм обратной связи, а организационно и методически упорядоченную модель взаимодействия организации с инициативными пользователями Интернета. Реализация принятой модели предполагает формирование и внедрение таких управленческих процессов:

- формулирование тем обсуждения (проблематизация);
- определение условий обсуждения;
- привлечение и мотивация экспертов;
- отбор и фильтрация идей;
- документирование результатов обсуждения.

Краудсорсинг позволяет агрегировать информацию, опыт, мнения, прогнозы, предпочтения и оценки. Краудсорсинг должен быть совместной, дружественной (что совсем не отменяет конструктивной критики предложений и идей), интеллектуальной работой в заданном направлении, только тогда он будет эффективен. Суть краудсорсинга – в группировке заинтересовавшихся проблемой людей, что позволяет использовать индукцию процесса мышления для решения проблем. Эффективность краудсорсинга и его преимущества перед традиционным наймом в штат очевидны:

1. Масштабируемость. Доступ к результатам труда практически неограниченной аудитории позволяет быстро создавать глобальный продукт.
2. Возможность разделения бизнес-рисков компании с исполнителями задачи, оплата труда которых происходит за счёт принесённой бизнесу прибыли.
3. Возможность извлечения дополнительной прибыли за счёт регионального перепада уровня жизни (то есть использование дешёвой удалённой рабочей силы, так называемый бонусный эффект аутсорсинга).

В настоящее время механизмы краудсорсинга используются практически во всех областях деятельности, за исключением некоторых сфер, требующих специальных знаний и особых профессиональных навыков. Привлекательным является применение нового инструмента не только в бизнесе, но и в государственном секторе для эффективного взаимодействия органов власти и гражданского общества. Во всем мире госсектор является самым крупным потребителем товаров и услуг, относящихся к сфере информационно-коммуникационных технологий. Если раньше информационные системы в органах власти создавались почти исключительно для внутриведомственного использования, то сейчас набирают силу две мощные и взаимосвязанные тенденции: обеспечение взаимодействия госучреждений с гражданами и организациями, с одной стороны (G2C – Government to Citizen), обеспечение взаимодействия ведомств друг с другом (G2G – Government to Government) – с другой. Структурирование знаний с применением информационных технологий может повысить эффективность и придать целевую направленность межрегиональному и международному обмену в сфере государственного и муниципального управления.

С 2011 г. Россия активно реализует программу «Информационное общество», благодаря которой к 2020 г. надеется выйти в топ мировых лидеров по развитию электронного правительства и сетевого общества. Уже в октябре 2011 г. российские государственные ведомства перешли к оказанию электронных госуслуг,

подключились к системе межведомственного электронного взаимодействия и потеряли право требовать от граждан одни и те же документы по несколько раз.

Одновременно крупнейшие госструктуры заявили о том, что намерены внедрять множество крупных ИТ-проектов, строить ведомственные облака, а также создавать «интеллектуальные» информационные системы, способные не только собирать, но и анализировать данные и тем самым помогать решать множество актуальных задач.

Применение краудсорсинга в государственном секторе является эффективным средством управления территорией. Так, новая технология может использоваться в сфере законодательства при общественных обсуждениях законопроектов как элемент государственного управления. Возросшая активность обсуждения на уже функционирующих государственных интернет-площадках (Большое правительство.рф, GosBook.ru) стала возможной после подписания Указа Президента РФ «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов». К показателям эффективности краудсорсинга можно отнести:

- количество новых идей;
- сэкономленные средства в результате работы краудсорсера;
- снижение количества времени, потраченного для сбора данных в рамках формальной фокус-группы или направления исследований;
- объём привлечённых ресурсов (человеческих, инвестиционных и др.).

Экстраполяция результатов европейских исследований краудсорсинговых процессов на отдельный регион страны может привести к весьма значительным результатам. Так, например, в Зеленоградском административном округе проживают 211,9 тыс. человек, 40 % из них пользуются Интернетом, то есть 84,76 тыс., из них 3 % (2,54 тыс. человек) – очень активные. Если хотя бы по 2 часа в месяц они будут тратить на решение проблем города, то в результате органы исполнительной власти Зеленограда дополнительно получают 60 960 часов в год, или 7 620 человекоднев, что соответствует работе 30 государственных служащих на регулярной основе. Выстраивание активного диалога и интерактивной обратной связи с активной частью пользователей поможет воспользоваться этой энергией и преобразовать её в повышение качества услуг окружной администрации [2].

В октябре 2012 г. префектура Зеленоградского административного округа совместно с компанией «Witology» запустила краудсорсинг-проект «Новые пути развития Зеленограда». В канун 55-летия Зеленограда организаторы проекта предлагают участникам заглянуть на 10 лет вперед и увидеть, каким будет Зеленоград и что необходимо для реализации самых амбициозных замыслов жителей по его развитию. Краудсорсеры сформулируют свое видение желаемого будущего для Зеленограда и предложат свои стратегии движения к этому будущему. Лучшие идеи участников будут вынесены на рассмотрение экспертного совета и

получат личную оценку от префекта, а авторы идей-победителей получают ценные призы и награды.

Мировой опыт применения краудсорсинга законотворческих проектов ещё находится на стадии разработки, а вот Финляндия, например, уже становится мировым лидером в этой новой форме демократии. В Финляндии сейчас проживает более 4,2 миллиона человек, имеющих право голоса. 50 000 подписей – это 1 процент, который может считаться репрезентативным для выявления настроений и интересов граждан. Жители Финляндии получили возможность изучить текущие законотворческие проекты до голосования, тем самым участвуя в формировании своего правительства. В.В. Путин, еще будучи премьер-министром, обратил особое внимание на возможности краудсорсинга на совещании в подмосковной резиденции в Ново-Огареве (апрель 2012 г.). По его словам, нужно шире применять возможности современной технологии общественной экспертизы, в рамках которой предложения и решения может предлагать каждый пользователь Интернета без каких-либо ограничений. При этом он заметил, что не только правительство, но и все министерства, ведомства должны создавать условия для проведения общественной экспертизы на основе имеющихся инструментов, расширяя их возможности [4].

Владимир Путин после Петербургского экономического форума в своей речи пообещал «совершенствовать механизмы нашей демократии, в том числе с использованием современных технологий «краудсорсинга». Возможности применения краудсорсинга в государственном управлении обсуждались на панельной дискуссии «Выход из управленческого тупика: мудрость толпы или авторитарный гений» [1]. Герман Греф считает, что во всем мире наблюдается кризис старой модели управления, против неё протестуют граждане, а использование мудрости неравнодушных граждан через краудсорсинг поможет создать новую модель государственного управления, и Россия может стать здесь лидером. Ключевой тренд управления XXI в. – это тренд задействования энергии огромного количества людей всего населения страны, для того чтобы создавать более конкурентоспособную, изменяющуюся, гибкую систему управления. И если говорить о публичных субъектах, таких как муниципалитет, город, область либо государство, то неиспользование технологии краудсорсинга в современном мире не допустимо. Краудсорсинг в конкретном органе государственной власти вряд ли должен иметь постоянный характер, поскольку на протяжении длительного периода времени проблематично обеспечить активность и мотивацию общественных экспертов. Краудсорсинг обязан исходить из обширных представлений о состоянии, проблемах и специфике деятельности конкретного органа власти, действующем нормативном окружении, принятой системе и структуре управления. Без этих знаний, если основываться только на результатах общественной экспер-

тизы, повышаются риски формального подхода к решению проблем развития органа власти. В системе краудсорсинга постановочные идеи, темы для обсуждения, проекты новых документов должны оставаться в компетенции государственного органа. Более того, следует использовать фильтрацию важных и грамотных идей, а также инструменты защиты от спама и взлома, обеспечивая информационную безопасность.

Результатами внедрения краудсорсинга для органа государственной власти могут стать:

- позитивный политический имидж за счёт улучшения взаимодействия с потребителями государственных услуг;
- позитивный управленческий имидж за счёт внедрения современных управленческих технологий;
- создание банка инновационных и реалистичных идей;
- повышение качества нормативных и методических документов за счёт результатов общественной экспертизы;
- формирование команды профессиональных и общественных экспертов;
- оптимизация сроков поиска новых решений и подготовки документов, имеющих принципиальное общественное и профессиональное значение;
- повышение эффективности бюджетных расходов за счёт замены дорогостоящих профессионалов на коллективный разум.

В масштабе страны внедрение краудсорсинга в государственном секторе будет содействовать созданию гражданского общества, в котором активность граждан, общественная экспертиза и народный контроль станут представлять неотъемлемые характеристики процесса принятия государственных решений.

Список использованных источников

1. За что в Кремле полюбили краудсорсинг? // Ведомости. 2012. № 116 (3130).
2. Иванов, В. В. Международные технологии краудсорсинга для развития инновационных кластерных зон / В. В. Иванов, А. Н. Коробова // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 2.
3. Коллективный разум : что такое краудсорсинг и зачем он нужен? // Lenta.ru. 9.11.2011.
4. Шапигузов, С. М. Краудсорсинг в госсекторе : инновация с расчётом на гражданское общество / С. М. Шапигузов, А. К. Синягин // Бюджет. 2012. № 7.
5. Материалы сайта www.crowdsourcing.ru.

*О.П. Саранчина,
заместитель начальника управления
по вопросам местного самоуправления
аппарата губернатора и правительства
Еврейской автономной области*

ОБЪЕДИНЕНИЕ (ПРЕОБРАЗОВАНИЕ) ПОСЕЛЕНИЙ КАК ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ

Вопрос объединения муниципальных образований возник не сегодня и не только у нас в Еврейской автономной области. Процесс объединения муниципальных территорий в основном поселенческого уровня в субъектах Российской Федерации активизировался с 2007 года. Уже в 2007 г. зафиксировано 70 случаев объединения муниципальных образований. В 2008 г. – 119 случаев. В последние годы процесс стал ещё интенсивнее и счет уже идет на тысячи. Особенно активизировалось объединение после внесения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, исключающего проведение референдума по вопросам объединения поселений (мнение населения изучается и учитывается посредством проведения публичных слушаний).

Период действия Закона 131-ФЗ показал, что столь огромное количество муниципалитетов приводит к существованию местного самоуправления де-юре и порой его отсутствию де-факто. Казалось бы, имеются все атрибуты власти – глава, аппарат, собрание депутатов, бюджет, но полномочия есть, а их финансового подкрепления нет. Из 39 полномочий, закрепленных на сегодняшний день законом за поселенческим уровнем, муниципалитеты реально могут выполнить лишь пять – шесть. Подавляющее большинство муниципальных образований – дотационные, и немалая часть финансовых затрат бюджета идет на статью «Муниципальное управление». Понятно, что и чиновникам нужно платить зарплату, и полномочия исполнять надо.

Кроме того, есть еще денежные затраты на содержание помещений, жилищно-коммунальные услуги и другие расходы.

Существующая ныне система местного самоуправления не в полной мере оправдывает надежды, которые на неё возлагались. Местные органы власти полу-

чили огромное количество полномочий, но столкнулись и с огромными сложностями при их исполнении, так как их осуществление невозможно без специалистов – юристов, экономистов, программистов. Отсутствие высококвалифицированных кадров в поселениях – огромная проблема.

Все перечисленные выше проблемы имеют место и в большинстве поселений Еврейской автономной области.

Анализ состояния дел в поселениях за период их деятельности с 2005 г. показал, что бюджеты ряда поселений настолько малы, что выживать самостоятельно им все труднее и труднее. Из 30 поселений лишь 7 имели самодостаточные бюджеты. В текущем году таких поселений только 10.

На территории большинства поселений нет своих собственных производств, а значит, и налоги в бюджет не поступают. В финансово неблагополучных поселениях трудно или даже невозможно решать вопросы местного значения. Денег для этого нет, бюджеты мизерные, их даже не хватает, чтобы содержать сами органы местного самоуправления. А надзорные органы ужесточили контроль и спрашивают о том, как муниципалитеты выполняют определенные законом полномочия, при этом никого не волнует, есть ли на это средства.

Поэтому губернатор области в 2010 г. на совете глав предложил главам муниципальных образований рассмотреть ситуацию и внести предложения по укрупнению поселений. Укрупнение поселений представляется выгодным. У нас в области есть несколько поселений с малой численностью населения: в 3-х – до 1 тыс. человек, в 9 – до 2-х тыс. человек, в 5 – до 3-х тыс. человек, которые разумно объединить с соседним и создать тем самым более крупное муниципальное образование.

Объединение территорий позволит привлечь квалифицированные кадры во вновь образованные центры поселений, и появится возможность более эффективно решать вопросы местного значения. Следует учесть, что администрации районов не очень охотно заключают соглашения с поселениями на осуществление полномочий по решению существенных вопросов местного значения, касающихся жизнеобеспечения населения поселений. При укрупнении сократятся расходы на содержание аппарата управления, а сэкономленные средства пойдут на решение проблем в населенных пунктах. Кроме того, объединение позволит сэкономить средства на проведение выборов. У укрупненного поселения появится возможность участия в областных программах, может быть, даже в федеральных, которые привлекут денежные средства. Предложения по укрупнению поселений внесли Ленинский, Облученский и Октябрьский муниципальные рай-

оны. Смидовичский район предложил рассмотреть вопросы объединения поселений при завершении срока полномочий действующих органов местного самоуправления (срок полномочий заканчивается в октябре 2013 г.).

В Биробиджанском районе, не проводя публичных слушаний, в поселениях представительные органы приняли решения не объединяться, и это несмотря на то, что 5 из 6 поселений высокодотационные.

На сегодняшний день ситуация по объединению (укрупнению) поселений в Еврейской автономной области складывается следующим образом.

Первое объединение двух городских поселений Теплоозерского и Лондоковского было проведено в 2011 г. в Облученском муниципальном районе.

В текущем году эта работа продолжена.

Распоряжением губернатора области в январе была создана рабочая группа под руководством вице-губернатора области по подготовке предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство Еврейской автономной области по созданию благоприятных условий при объединении (преобразовании) городских, сельских поселений Еврейской автономной области. В состав рабочей группы вошли заместители председателя правительства, руководители некоторых органов исполнительной власти области, глава Облученского муниципального района, председатель комитета Законодательного собрания области по законодательству, правовой политике и вопросам местного самоуправления.

Задача рабочей группы – проанализировать предложения по объединению поселений, найти оптимальный вариант объединения, рассмотреть проблемные вопросы, внесенные главами поселений по решению вопросов местного значения в поселениях, и разработать мероприятия по их реализации, определить меры стимулирования поселений к объединению.

За прошедший период проведено 7 заседаний рабочей группы, на которых были рассмотрены предложения по объединению поселений на территории области. В результате было принято решение по проведению организационных мероприятий по объединению Облученского и Хинганского городских поселений, для чего были подготовлены и направлены в эти поселения соответствующие планы проведения данных мероприятий по их объединению. На 14 октября текущего года назначены выборы депутатов представительного органа вновь созданного муниципального образования, рассмотрены вопросы, требующие первоочередного решения для объединения Облученского и Хинганского городских поселений. Отдельные вопросы уже включены в областные программные мероприятия для их реализации в 2012 и 2013 годах.

В ходе работы рабочей группы рассмотрены предложения по объединению Раддевского и Пашковского сельских поселений в составе Облученского муниципального района, Лазаревского и Бабстовского сельских поселений в составе Ленинского муниципального района, а также Волочаевского городского, Волочаевского и Камышовского сельских поселений в составе Смидовичского муниципального района. Было рекомендовано главам поселений и районов подготовить конкретные предложения по проблемным вопросам, требующим первоочередного решения, для рассмотрения на заседании рабочей группы в сентябре текущего года. В таком же плане была проведена работа с представителями администрации Биробиджанского муниципального района и главами Птичинского, Валдгеймского, Надеждинского, Найфельдского и Дубовского сельских поселений. Отдельные главы и депутаты поселений выступают против объединения, не задумываясь о том, как выживать дальше в такой ситуации. Вместе с тем всё чаще стали обращаться к губернатору области и в финансовое управление правительства области о выделении дополнительных финансовых средств для решения проблем. А где взять дополнительные средства? В областном бюджете лишних средств нет. Как следствие, жители ряда поселений выступают против объединения. Главы и депутаты поселений, района не донесли до населения цель укрупнения, рассчитывая на публичные слушания, где лицом к лицу будут обсуждать плюсы и минусы объединения. Люди, в свою очередь, не имея полной информации об этом вопросе, боятся перемен. Масла в огонь подливают некоторые главы и депутаты, встречаясь с населением и пугая население укрупнением.

Любые изменения всегда настораживают людей. Люди боятся, что власть окажется далеко, что населенные пункты, не получившие статуса административного центра, ждёт безвластие. Но у нас есть уже практика, что в каждом ныне действующем поселении останется специалист, который будет заниматься конкретными проблемами населения, проживающего на территории. Справки, нужные документы и другие услуги жители будут получать там, где и привыкли. Никуда ехать не придется.

Тем поселениям, которые уже приняли решение объединяться, и тем, которые примут такие решения в ближайшее время, со стороны правительства области будет оказана поддержка и финансовая и организационно-правового характера. Проблемы, существующие на сегодня в этих поселениях, будут прорабатываться, и будут приниматься решения и проводиться мероприятия по их реализации.

Финансовым управлением правительства области изучена практика работы ряда субъектов по решению вопроса финансовой поддержки объединяющихся

поселений, в том числе в Курганской и Амурской областях. В результате разработан проект закона области «О внесении изменений в закон ЕАО «О межбюджетных отношениях в Еврейской автономной области», в котором предусмотрена поддержка для объединяющихся поселений в виде гранта. Выделение гранта будет производиться в одноразовом порядке. Например, при объединении Облученского и Хинганского городских поселений размер данного гранта составит 13,5 млн рублей. Это практически трехлетний бюджет Хинганского городского поселения. В других поселениях размер гранта будет, конечно, меньше (в зависимости от численности населения). Чем крупнее поселение (больше численность населения) тем больше будет размер гранта.

В этом году работа по объединению поселений будет продолжена и завершена к сентябрю 2013 года.

*Т.В. Сикачёва, ассистент кафедры финансов
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИЙ

Уровень финансовой обеспеченности региона имеет немаловажное значение для реализации его финансовых возможностей. Успешное решение таких задач, как обеспечение качественного уровня жизни населения, развитие природоресурсного и экологического потенциала, обеспечение стабильности общественно-политической ситуации, возможно только при наличии в распоряжении региона достаточного объема финансовых ресурсов. Региональные финансы формируются из различных внутренних и внешних источников. Источники формирования региональных финансовых ресурсов можно классифицировать по категории принадлежности субъектов управления на собственные, перераспределяемые, заемные и привлеченные средства [1, с. 87]. В то же время на размер финансовых ресурсов в регионе оказывают влияние не только грамотное управление, полнота исполнения органами власти своих функций и задач по обеспечению повышения уровня и качества жизни населения, но и финансовый потенциал территории. Финансовый потенциал региона включает в себя не только финансовые ресурсы, которыми располагает регион в настоящий момент, но и те финансовые ресурсы, которые могут быть привлечены для выполнения функций региональных органов власти в процессе реализации эффективной финансовой

политики. На объем и структуру финансового потенциала региона влияет множество факторов: региональный уровень развития производства и темпы его роста; территориальная структура производства; инвестиционная политика и политика в области распределения национального дохода; развитость финансово-кредитной системы и др. [2, с. 55].

В настоящее время понятие «финансовый потенциал региона» трактуется по-разному. Существующие понятия «финансовый потенциал региона» были определены еще в советский период, когда существовала только государственная форма собственности и государство распоряжалось финансовыми ресурсами. В условиях рыночных отношений данный подход весьма неоднозначен.

Довольно интересное определение дают финансовому потенциалу А.Л. Коломиец и А.И. Новикова: «Финансовый потенциал – это совокупность финансовых ресурсов на территории того или иного субъекта РФ, мобилизация которых в полном объёме никогда недостижима для целей развития территорий и удовлетворения социально-экономических потребностей граждан» [5, с. 5]. Предположение о том, что полная мобилизация ресурсов недостижима, говорит об уровне использования финансового потенциала, который возможно повысить при условии максимального вовлечения и оптимального использования всех имеющихся ресурсов. Целевую ориентацию финансовых ресурсов подчёркивает и К.М. Менькова, утверждая, что финансовый потенциал – это та часть мобилизуемых финансовых ресурсов, которая может быть направлена на развитие региона [6, с. 33]. В составе этих ресурсов автор выделяет налоговые и неналоговые поступления в бюджет, привлечённые средства, амортизационные отчисления и прибыль хозяйствующих субъектов.

В научной литературе также существует расширенное и узкое толкование финансового потенциала.

Так, согласно узкой трактовке, финансовый потенциал сводится к определению «финансовый потенциал территории», то есть совокупности финансовых потенциалов предприятий, расположенных на ней.

Расширенное понимание финансового потенциала более применимо к понятию «финансово-экономический потенциал» и подразумевает возможность получения доходов различными экономическими субъектами на конкретной территории при условии мобилизации и использования финансовых ресурсов в требуемом количестве в определенный период времени [3, с. 137 – 138].

Обобщая все вышесказанное, можно сделать вывод о том, что в отечественной экономической науке не сложилось единого чёткого определения понятия

«финансовый потенциал региона». Наиболее часто это понятие отождествляется с инвестиционным потенциалом.

На наш взгляд, финансовый потенциал региона можно определить как максимально возможный объём собственных и привлеченных финансовых ресурсов, сосредоточиваемых в регионе, которые используются для обеспечения стабильного функционирования и развития региональной экономики.

Таким образом, источники финансового потенциала должны включать только те ресурсы, которые региональное правительство может самостоятельно привлечь и использовать в целях развития региона. Это та часть доходов бюджета, которую органы власти могут использовать для решения задач развития региона.

Очевидно, что такая трактовка финансового потенциала характеризует уровень финансовой самостоятельности и дотационности региона. Следовательно, качественной характеристикой дотационного региона является либо низкая величина финансового потенциала, либо низкий уровень его использования. Низкая величина финансового потенциала региона может быть обусловлена следующими обстоятельствами:

- недостаточно развитая производственная база региона;
- скудные природно-ресурсные возможности региона;
- слабый уровень развития науки и внедрения достижений научно-технического прогресса в хозяйственную деятельность региональных предприятий и т.д. [4, с. 67].

Необходимо отметить, что для дотационного региона в качестве приоритетной задачи может быть определен рост финансового потенциала с целью сокращения в будущем зависимости территории от федеральных дотаций, что даст возможность самостоятельного решения практически любой из задач социально-экономического развития.

Существенное влияние на укрепление финансового потенциала территории оказывает система полномочий регионального уровня управления, поскольку без чёткого их разделения невозможно достичь эффективного управления региональными финансами ввиду отсутствия ответственности за достигнутые результаты [2, с. 56].

В этой связи необходимо четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; региональные власти должны обладать в пределах сво-

их территорий и полномочий достаточной степенью самостоятельности в проведении финансово-экономической политики; федеральный центр должен иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства.

Таким образом, для поддержания стабильности экономического развития территории, предотвращения кризисных ситуаций, обеспечения пропорциональности и сбалансированности функционирования различных отраслей экономики большое значение имеет порядок формирования финансового потенциала в регионе и контроль за его использованием.

Список использованных источников

1 Поляк, Г. Б. Территориальные финансы : учеб. пособие / Г. Б. Поляк. – М. : Вузовский учебник, 2003. – 479 с.

2 Васильева, М. В. Роль баланса финансовых ресурсов региона в реализации эффективной финансовой политики / М. В. Васильева // Фундаментальные исследования. 2006. № 7. С. 54 – 56.

3 Зенченко, С. В. Финансовый потенциал региона и его экономическое содержание / С. В. Зенченко, М. П. Пашенко // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. 2008. № 3 (16). С. 134 – 142.

4 Кизеев, А. В. Финансовый потенциал как критерий оценки финансовой самостоятельности региона / А. В. Кизеев // Сборник научных трудов Второй всероссийской научно-практической конференции «Проблемы реформирования экономики России». 2011. С. 63 – 67.

5 Коломиец, А. Л. О соотношении финансового и налогового потенциалов в региональном разрезе / А. Л. Коломиец, А. И. Новикова // Налоговый вестник. 2000. № 3. С. 4 – 7.

6 Менькова, К. М. Теоретические и методологические подходы к оценке финансового потенциала муниципальных образований в условиях реформирования территориальной организации местного самоуправления / К. М. Менькова // Финансы и кредит. 2008. № 14. С. 32 – 39.

*И.М. Соломко, канд. экон. наук, профессор
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД УПРАВЛЕНИЯ
БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ: АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА ХАБАРОВСКОГО КРАЯ)**

На современном этапе экономического развития в Российской Федерации продолжается активный процесс реформирования бюджетной системы на принципах бюджетирования, ориентированного на результат. За период с 2000 г. по 2012 г. в большинстве субъектов РФ было реализовано, по крайней мере, по одной программе, направленной на совершенствование управления общественными финансами. Как показывают данные мониторинга, ежегодно проводимого Министерством финансов РФ, в 2011 г. по сравнению с 2009 г. число субъектов РФ, отнесённых к категории «с ненадлежащим качеством управления региональными финансами», снизилось с 21 до 12. Кроме того, среди положительных тенденций отмечается сокращение дифференциации субъектов РФ по показателю интегральной оценки качества управления региональными финансами. Эти позитивные изменения связаны, главным образом, с активизацией бюджетной политики субъектов РФ в части правового закрепления, методической разработки и практического внедрения основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, а также с устранением нарушений бюджетного законодательства [5]. Указанные выше тенденции в полной мере отражают динамику качества управления региональными финансами субъектов Дальневосточного федерального округа. Так, по данным за 2010 г., из 9 субъектов округа пять были включены в категорию регионов с низким качеством управления общественными финансами. Благодаря активизации внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в 2011 г. три из них (Хабаровский край, Приморский край, Республика Саха (Якутия)) были переведены в группу регионов с надлежащим качеством управления региональными финансами. Но при этом по результатам оценки за 2010 и 2011 гг. ни один из субъектов Дальневосточного федерального округа не вошёл в категорию регионов с высоким качеством управления [6]. Это свидетельствует о том, что в кратко- и среднесрочной перспективе субъектам Дальневосточного федерального округа предстоит продолжить реализацию мер, ориентированных на обеспечение долгосрочной финансовой устойчивости, повышение эффективности бюджетных расходов и качества всех процедур, со-

ставляющих содержание бюджетного процесса. Необходимость дальнейшего совершенствования управления региональными финансами обуславливает актуальность более глубокого анализа практики внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах РФ.

В соответствии с действующим бюджетным законодательством и практикой управления общественными финансами, сформировавшейся в субъектах РФ, могут быть выделены следующие основные инструменты «управления по результатам» (таблица 1). Методологической основой бюджетирования, ориентированного на результат, является программно-целевой метод управления бюджетными средствами. Из этого следует, что первоочередное значение во внедрении данной модели организации бюджетного процесса придаётся долгосрочным, ведомственным и государственным программам.

Таблица 1 – Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, применяемые в субъектах РФ

Инструменты планирования, ориентированного на результат	Инструменты контроля, ориентированного на результат
Долгосрочные целевые программы Ведомственные программы Государственные программы Реестр расходных обязательств Государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) Доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти Конкурсное распределение бюджетных средств на исполнение принимаемых обязательств Конкурсное распределение бюджетных средств на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований	Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами бюджетных средств Мониторинг качества управления общественными финансами муниципальных образований Мониторинг качества выполнения государственного задания на оказание государственных услуг

Это обусловило выбор в качестве объекта исследования практики применения программно-целевого метода в управлении бюджетными средствами. Анализ проводится на примере краевого бюджета Хабаровского края.

Цель исследования состоит в анализе применения программно-целевого метода управления средствами краевого бюджета, определении недостатков сформировавшегося механизма и направлений совершенствования бюджетного процесса в крае в контексте приоритетов бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу.

В 2004 – 2010 гг. в большинстве субъектов РФ осуществлялось параллельное внедрение долгосрочных целевых и ведомственных программ как относительно

самостоятельных инструментов бюджетного планирования, ориентированного на результат. По мере накопления опыта практического применения элементов бюджетного управления «по результатам» ряд субъектов РФ избрал в качестве основного инструмента ведомственные целевые программы. Например, такой подход был использован в Ивановской области и Республике Карелии.

В Хабаровском крае, напротив, в качестве основного инструмента бюджетирования, ориентированного на результат, с начала 2000-х гг. по 2011 г. использовались долгосрочные краевые целевые программы. Их основное отличие от ведомственных целевых программ, получивших распространение в практике бюджетирования многих публично-правовых образований, состоит в ориентации не на организацию предоставления и финансового обеспечения конкретной государственной услуги (совокупности услуг) или на выполнение государственных функций государственного органа, а на решение проблемы (задачи), носящей комплексный, часто межведомственный характер. Заслуживает внимания тот факт, что, несмотря на сравнительно низкий уровень внедрения бюджетирования «по результатам» в течение 2000 – 2010 гг., Хабаровский край традиционно относят к субъектам РФ с развитыми традициями стратегического планирования. Значимым этапом в развитии методических основ и практики составления и использования в бюджетном процессе края долгосрочных целевых программ является принятие постановления правительства края от 6 октября 2008 г. № 236-пр. Указанным правовым актом был утверждён порядок принятия решения о разработке долгосрочных краевых целевых программ, порядок их формирования, реализации, проведения оценки эффективности.

С 2011 г. в большинстве субъектов РФ, в том числе в Хабаровском крае, была начата методологическая и методическая подготовка к формированию «программного бюджета», то есть распределению преобладающей (более 90 %) части бюджетных ассигнований по государственным программам. В рамках решения данной задачи в крае было утверждено постановление Правительства края от 20 мая 2011 г. № 146-пр «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных целевых программ Хабаровского края». В соответствии с утверждённым порядком государственные программы представляют собой инструмент, призванный обеспечить интеграцию долгосрочных краевых программ, государственных заданий на оказание государственных услуг, с одной стороны, и приоритетов краевой государственной политики – с другой. Последние находят отражение в Стратегии социального и экономического развития края на период до 2025 г. и

получают конкретизацию в Основных направлениях деятельности правительства края на период до 2015 года. С формальной точки зрения согласованность достигается следующим образом: 1) долгосрочные краевые целевые программы являются частью государственных программ наряду с мероприятиями; 2) если реализация государственной программы предусматривает оказание государственных услуг на основании государственного задания, сводные показатели по государственному заданию утверждаются в качестве части программы; 3) содержание государственной программы определяется исходя из положений Стратегии социального и экономического развития края и Основных направлений деятельности правительства; 4) в докладах о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов определяется объём финансового обеспечения в разрезе государственных программ [3].

В 2011 г. правительством края сформирован перечень, включающий 27 государственных программ, из которых 12 направлены на повышение качества жизни населения, 11 – на устойчивое развитие экономики края; 4 – на повышение эффективности государственного управления [7]. К последнему блоку относится, например, государственная программа «Управление государственными финансами Хабаровского края», ответственным исполнителем которой является министерство финансов края [4].

По данным министерства финансов края, доля средств, распределённых между государственными программами, составляет порядка 93,6 % общей величины расходов бюджета на 2012 г. [4]. С учётом доступных данных о предполагаемых объёмах финансового обеспечения государственных программ может быть сделан вывод о том, что наибольший удельный вес занимают средства на реализацию программ «социального блока» (около 67 %). Доля государственных программ, обеспечивающих устойчивое развитие экономики края около 25 %, оставшиеся средства предполагается использовать в рамках государственных программ, направленных на повышение эффективности государственного управления.

Отметим, что распределение бюджетных ассигнований краевого бюджета на 2012 и 2013 гг. в разрезе государственных программ осуществлялось в аналитических целях и, следовательно, не нашло системного отражения в законе (проекта закона) о бюджете. Вместе с тем в законе о краевом бюджете на 2012 г., кроме показателей бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных краевых целевых программ, определены объёмы расходов по государственной программе «Развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и

Дальнего Востока РФ, проживающих в Хабаровском крае» [1]. Анализ распределения бюджетных ассигнований краевого бюджета на 2013 г. позволяет сделать вывод об изменении подходов к отражению программных расходов. В частности, в проекте краевого бюджета на 2013 г. установлены уникальные целевые статьи для отражения расходов, связанных с реализацией государственных программ [2]. С одной стороны, данная мера может рассматриваться как очередной шаг в последовательности действий по переходу к «программному бюджету». Кроме того, она позволяет преодолеть смешение категорий «государственная программа» и «долгосрочная краевая целевая программа». С другой стороны, в рамках использования такого подхода возникает ошибочное представление, что указанные виды программ существуют обособленно и не связаны между собой.

Из анализа показателей проекта краевого бюджета на 2013 г. следует, что не только аналитическое, но и законодательно утверждаемое распределение расходов по программам охватило порядка 10,5 % общего объема средств краевого бюджета. В рамках «программных расходов» распределение сложилось следующим образом: 47 % – расходы в рамках долгосрочных краевых целевых программ, более 52,5 % – расходы на реализацию мероприятий в рамках государственных программ (не вошедшие в долгосрочные краевые программы); менее 0,5 % – расходы, осуществляемые за счёт субсидий в рамках федеральных целевых программ.

На рисунке 1 представлена динамика абсолютных объёмов «программных расходов», а также их доли в общей величине ассигнований краевого бюджета с выделением удельного веса расходов, осуществляемых в рамках долгосрочных краевых целевых программ.

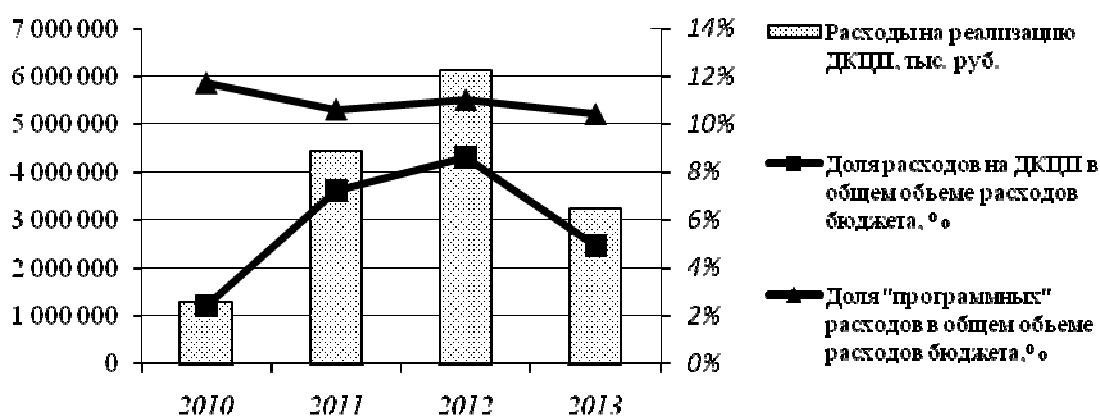


Рисунок 1 – Динамика расходов краевого бюджета, осуществляемых (планируемых) в рамках программ, в 2010 – 2013 годах

В целом за рассматриваемый период отмечена тенденция к росту расходов, осуществляемых в рамках долгосрочных краевых целевых программ. Так, с 1,3 млрд руб. в 2010 г. их объём возрос до 3,2 млрд руб. в 2013 году. Удельный вес увеличился с 2,4 % до 4,9 % от общей суммы расходов краевого бюджета. В ещё большей степени менялась роль долгосрочных целевых программ в формировании «программных расходов». В 2010 г. расходы на их реализацию составили 20,4 % программных расходов (79,6 % средств пришлось на расходы в рамках федеральных программ). В 2011 г. соотношение радикально изменилось: 68 % и 32 %, что в немалой степени объясняется изменением подходов к учёту «программных расходов». До 2011 г. для долгосрочной инвестиционной программы Хабаровского края в рамках реализации федеральных целевых программ в краевом бюджете не предусматривалась уникальная целевая статья, что не позволяло оценить объём соответствующих расходов. Установление в законе о краевом бюджете на 2011 г. уникального кода для данной программы позволило разграничить средства, получаемые из федерального бюджета в форме субсидий (отражаются по целевой статье федеральной целевой программы), и за счёт краевых средств. Дальнейшее упорядочение отражения расходов на долгосрочные целевые программы, рост их числа, а также средств на их реализацию в условиях относительно благоприятной динамики формирования краевого бюджета позволил в 2012 г. увеличить их долю в общем объёме «программных расходов» до 77 %, а в общем объёме средств бюджета – до 8,6 %. При этом структура оставшейся части «программных расходов» также существенно изменилась: большая часть средств выделялась в рамках краевых программ, не относящихся к категории долгосрочных, и государственной программы, направленной на поддержку развития коренных малочисленных народов Севера. В 2013 г. предполагается сохранение данной тенденции. Это не следует однозначно расценивать как сокращение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В перспективе практика софинансирования расходных обязательств субъектов РФ сохранится, но будет видоизменена с учётом новых подходов к формированию бюджетов в соответствии с программно-целевыми принципами. Кроме того, специфика отдельных государственных программ Хабаровского края предусматривает получение субвенций на исполнение переданных государственных полномочий РФ.

В качестве вывода могут быть выделены положительные стороны, нерешённые проблемы и перспективы внедрения программно-целевого метода управления средствами краевого бюджета (таблица 2).

Таблица 2 – Результаты и перспективы внедрения программно-целевого метода управления средствами краевого бюджета в Хабаровском крае

Положительные результаты	Проблемы и недостатки	Перспективы
1. Поэтапное упорядочение подходов к отражению в бюджете расходов на реализацию программ 2. Рост доли бюджетных ассигнований, выделяемых в рамках программ 3. Правовое закрепление интегрированного подхода к управлению бюджетными расходами, в основе которого – государственные программы	1. Недостаточный уровень прозрачности в отражении расходов на программы (в соответствии с законом не более 11 % расходов краевого бюджета распределены по программам) 2. В рамках представленной в законе о краевом бюджете информации отсутствует согласованность между государственными и долгосрочными краевыми программами	1. Развитие методологии составления программного бюджета 2. Адаптация общих методологических подходов для краевого бюджета 3. Поэтапное совершенствование методики оценки государственных программ; развитие практики формализованной оценки и использования элементов риск-менеджмента на всех стадиях управления программами

Таким образом, основным положительным результатом современного этапа внедрения программно-целевого метода в управлении средствами краевого бюджета является формирование правовых и методических основ применения государственных программ в бюджетном процессе и их согласования с другими инструментами бюджетирования. С учётом преобладавшего в течение длительного времени (до 2011 г.) в Хабаровском крае консервативного подхода к организации бюджетного процесса не менее значимым результатом представляется смена концепции управления общественными финансами, ориентированная на интенсивное внедрение инновационных инструментов бюджетирования. Для повышения эффективности применения программно-целевого метода в управлении средствами краевого бюджета необходимо решение двух групп задач: 1) упорядочение методологии на федеральном уровне; 2) интеграция общих методологических подходов и преимуществ программно-целевого управления, выработанных в крае.

Реализация указанных мер, безусловно, потребует периода времени в несколько лет. Вместе с тем их успешное внедрение может рассматриваться не только как основа повышения эффективности бюджетных расходов и снижения рисков бюджетного процесса, но и необходимое условие сбалансированного социально-экономического развития края.

Список использованных источников

1. О краевом бюджете на 2012 год : закон Хабаровского края от 16.12.2011 г. № 149 // www.duma.khv.ru.

2. О краевом бюджете на 2013 год : проект закона Хабаровского края // www.duma.khv.ru.

3. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных целевых программ Хабаровского края : постановление правительства Хабаровского края от 20.05.2011 г. № 146-пр // www.minfin.khabkrai.ru/portal.

4. Об утверждении государственной целевой программы Хабаровского края «Управление государственными финансами Хабаровского края» : постановление правительства Хабаровского края от 14.05.2012 г. № 151-пр // www.minfin.khabkrai.ru/portal.

5. Половинка, В. В. Управление региональными финансами : повышение качества и механизм поощрения / В. В. Половинка // Бюджет. 2011. № 12.

6. Рейтинг субъектов РФ по качеству управления региональными финансами // www.minfin.ru/ru/regions.

7. www.minfin.khabkrai.ru/portal.

*О.И. Тишутина,
д-р экон. наук, профессор кафедры финансов
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ ТЕРРИТОРИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Проведение в Российской Федерации структурных реформ, нацеленных на решение стратегических задач социально-экономического развития регионов, требует оценки их финансового потенциала. Бюджетная политика, наряду с другими сегментами экономической политики, является основным инструментом достижения намеченного результата. При этом долгосрочная бюджетная стратегия выступает одним из инструментов бюджетной политики.

Целью работы по составлению бюджетной стратегии региона или муниципального образования должна стать выработка процедур по оптимизации бюджетной и налоговой политики, повышению качества бюджетных услуг, повышению эффективности использования бюджетных средств в средне- и долгосрочной перспективе. При этом на региональном и муниципальном уровне должно быть осуществлено следующее:

– оценка существующей бюджетной политики в регионе (городе);

– определение целей и долгосрочных ориентиров (не менее чем на пять лет) такой политики;

– разработка вариантов бюджетной и налоговой политики в регионе (городе) на долгосрочный период с учетом как региональных и местных особенностей, так и политики федерального центра в бюджетной сфере;

– разработка рекомендаций по изменению нормативной правовой базы в сфере бюджетной и налоговой политики и осуществлению первичных мер по достижению поставленных целей и ориентиров.

Следует учитывать, что в последние годы на федеральном уровне был разработан ряд документов и предпринят ряд действий, направленных на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Эти действия не могут не приниматься в расчет при разработке бюджетной стратегии региона или муниципального образования.

Наиболее значимое влияние при этом оказывают положения следующих документов. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., целью которой является создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития [1].

Основные изменения, которые ожидаются в системе межбюджетных отношений и могут соответственно повлиять на взаимоотношения публично-правовых образований в бюджетной сфере, обозначены в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. [2]. При этом ряд предложенных мер может негативно отразиться на доходной составляющей ряда региональных и местных бюджетов. Так, например, внесение корректив в порядок расчета индекса налогового потенциала, учитывающих изменения налоговой базы субъектов Российской Федерации в условиях экономического кризиса, зависит по отношению к другим регионам и муниципалитетам потенциал тех из них, которые продолжали обеспечивать экономический рост.

Аналогичным образом принятие решения о предоставлении региональным органам государственной власти права установления единых дополнительных нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъек-

тов Федерации, в местные бюджеты в зависимости от их типов создаст угрозу местным бюджетам именно крупных городских округов, так как нормативы отчислений для них могут быть установлены на более низком уровне, чем они установлены на данный момент.

Согласно экономической теории, долгосрочное финансовое планирование, как и долгосрочное планирование вообще, невозможно без наличия устойчивых институтов. В связи с этим бюджетная стратегия должна рассматривать институциональные условия и механизмы ее реализации. К таким механизмам можно отнести следующие:

- механизмы реализации стратегии и организационные структуры;
- нормативно-правовое обеспечение формирования бюджета с увязкой с задачами, решаемыми в рамках реализации стратегии;
- реструктуризация сети государственных (муниципальных) учреждений;
- система мониторинга и оценки степени реализации стратегии.

Дальнейшие шаги по совершенствованию системы управления региональными и муниципальными финансами во многом будут связаны с готовностью проведения адаптации бюджетных новаций, предложенных на федеральном уровне.

Наиболее значимой финансовой инновацией в России в ближайшее время станут формирование так называемого программного бюджета и расширение практики внедрения программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти нововведения потребуют не только изменения формата составления и утверждения бюджета региона или муниципального образования на основе новой бюджетной классификации, но и более весомых действий, ориентированных на переосмысление роли бюджетного сектора вообще. Ожидается, что после соответствующих изменений федерального законодательства, а именно внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, субъектам Федерации и муниципальным образованиям будет дана возможность определять целесообразность, степень подготовленности, порядок и сроки перехода от традиционного (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов) к программному (по долгосрочным и ведомственным целевым программам) формату составления и утверждения бюджета.

Для этого в ближайшее время в регионах и муниципалитетах будут приняты правовые акты, регулирующие разработку, реализацию и оценку эффективности государственных и муниципальных программ как системы мероприятий (взаимовязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов по-

литики, реализуемой на уровне региона или муниципалитета, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных (муниципальных) функций достижение приоритетов и целей долгосрочного социально-экономического развития. Жители региона или города, являясь ключевой составляющей его ресурсного потенциала, в значительной степени определяют возможности и перспективы его стратегического развития, а значит, и направления расходования бюджетных средств. В связи с этим ключевым элементом активизации деятельности органов местного самоуправления является учёт основных жизненных ценностей населения. Потребность в многолетнем бюджетном планировании связана, в частности, с необходимостью учёта в финансовом планировании долгосрочных эффектов от принимаемых сегодня решений в области налогообложения и расходных обязательств, учёта влияния на потребности в государственном финансировании долгосрочных внешних факторов (социальных, демографических, экономических), а также возможности осуществлять целенаправленную политику, что может быть особенно важным при решении приоритетных государственных задач.

Необходимость перехода к долгосрочному финансовому планированию определяется, прежде всего, возможным возникновением угрозы устойчивости бюджета в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций. Кроме того, долгосрочное планирование даёт возможность выработки приоритетных задач, оценки необходимых ресурсов для их реализации и определения возможных источников этих ресурсов. Таким образом, долгосрочное планирование позволяет уйти от инерционного подхода, когда бюджетные ассигнования распределяются на основе индексирования тенденций предыдущих лет. Важно также, что большинство мер, позволяющих сократить уровень расходов, сохранив уровень качества оказываемых государственных услуг, предполагает реформирование соответствующего сектора экономики. Такие структурные реформы имеют длительный срок реализации. Долгосрочное планирование позволяет своевременно выявить их необходимость и взвешенно подойти к реализации. Важным средством обеспечения долгосрочной бюджетной сбалансированности служит реформирование отдельных секторов бюджетной сферы, включая изменение используемых в них механизмов финансирования.

Долгосрочное планирование может также стать реальным шагом на пути к повышению эффективности расходов бюджета, выступая в то же время сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов. Дело в том, что различные вопросы и мероприятия по реализации стратегических планов находятся в компетенции разных структурных подразделений региональной или муници-

пальной администрации, что создает необходимость обеспечения координации их деятельности при реализации бюджетной политики в регионе или муниципалитете. При формировании бюджетной политики на региональном и муниципальном уровне в первую очередь необходимо четко определить цели, которые должны быть достигнуты при ее реализации, в соответствии с которыми будут определены ее основные направления. Она может быть направлена на удовлетворение потребностей одних слоев общества в большей мере, чем других. Критериями выбора того или иного слоя может служить его удельный вес в обществе, удельный вес добавленной стоимости, создаваемой этим слоем общества, доля поступлений в бюджет от этой группы, иные количественные или морально-этические характеристики.

В общем смысле целями бюджетной политики регионов и муниципальных образований могут служить обеспечение социальной и экономической стабильности, сбалансированности и устойчивости бюджета, повышение уровня и качества жизни населения посредством удовлетворения потребностей граждан в качественных государственных и муниципальных услугах. Исходя из экономической ситуации и заданных целей, бюджетная политика региона и муниципалитета может быть направлена на решение следующих задач:

- последовательное снижение дефицита бюджета и объёма долга в целях сохранения финансовой стабильности, обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы;
- безусловное и полное исполнение действующих расходных обязательств;
- повышение эффективности бюджетных расходов, доступности и качества государственных и муниципальных услуг;
- создание условий для стимулирования развития налогового потенциала;
- совершенствование механизма муниципальных закупок за счёт применения современных процедур размещения заказов, исключение случаев необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур при проведении государственных и муниципальных закупок;
- усиление роли финансового контроля, в том числе в вопросах оценки эффективности использования бюджетных средств, качества финансового менеджмента, анализа достигнутых результатов, утверждаемых в государственных и муниципальных заданиях.

Серьёзные изменения в бюджетной сфере, которые должны произойти в среднесрочной перспективе, создают высокие риски ухудшения ситуации на региональном и муниципальном уровне.

В этой связи представляются необходимыми во всех публично-правовых образованиях полноценный переход на среднесрочное финансовое планирование (принятие и исполнение трехлетнего бюджета или хотя бы расширение положений среднесрочного финансового плана), активизация долговой политики (даже на уровне отработки её инструментов), создание новой «платформы» для реструктуризации бюджетного сектора.

Для достижения поставленных целей с учётом изменений, которые планируется осуществить на федеральном уровне, следует принять решения по следующим основным направлениям:

- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности;
- применение в полном объёме всех норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета;
- переход к утверждению «программного» бюджета;
- развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;
- реформирование регионального и муниципального финансового контроля и развитие внутреннего контроля;
- совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных и муниципальных закупок;
- создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов власти.

Таким образом, реализация бюджетной стратегии будет сопряжена с ростом необходимости обоснованности стратегических решений и эффективности использования бюджетных ресурсов, а необходимость учёта долгосрочных бюджетных ограничений потребует формирования обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории.

В целом при повышении уровня координации стратегического и бюджетного планирования бюджетная политика, проводимая на уровне субъекта Федерации или муниципального образования, должна стать ориентированной на стратегические цели его социально-экономического развития. Повышение уровня данной координации будет способствовать решению задач реализации различных отраслевых стратегий, которые, в свою очередь, определяют перспективы развития всей общественной инфраструктуры.

Список использованных источников

1. Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010.

2. Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований до 2013 года : распоряжение Правительства Российской Федерации № 1129 от 08.08.2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009.

*А.В. Тютюгина,
ст. преподаватель кафедры налогов и налогообложения
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

КОРРУПЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ В НАЛОГОВОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ

В последнее время всё чаще в политических кругах поднимается вопрос борьбы с коррупцией. Среди мероприятий, направленных на противодействие взяточничеству, ярким событием стало учреждение специального Совета по противодействию коррупции.

В этой связи актуальным становится исследование проблемы коррупциогенности российского налогового законодательства, то есть потенциальной возможности породить коррупцию, в частности отдельными положениями Налогового кодекса РФ, касающимися вопросов налогового администрирования.

Еще Д.М. Щёкин в своей монографии «Налоговые риски и тенденции развития налогового права» [3] отмечал, что «неопределенность налогового права – это его возможность различного понимания и применения. Неопределенность налогового права расширяет усмотрение правоприменителя (налогового органа или суда), позволяя правоприменителям по-разному решать те или иные вопросы налогообложения для разных налогоплательщиков в аналогичных ситуациях. Конечно, неопределенность нормативных предписаний тесно связана с их коррупциогенностью». Понятие коррупциогенности законодательных предписаний исследовано в работах К.И. Головщинского, С.А. Пархоменко, В.Л. Римского, Г.А. Сатарова [1].

Таким образом, устранение неопределённости некоторых положений Налогового кодекса Российской Федерации [2] (далее – НК) может способствовать снижению уровня коррупции в налоговой среде. Если внимательно вчитаться в отдельные пункты Налогового кодекса РФ, то нетрудно отыскать положения, дающие право представителям налогового органа принимать или не принимать решения, представляющие собой прямую угрозу бизнесу налогоплательщика, предоставлять некоторые весьма значительные преимущества отдельным налогоплательщикам или не предоставлять. В этих случаях вполне возможно, что инспектор выберет тот вариант, в котором будет сам лично более заинтересован. При этом выбор предоставлен налоговому инспектору на законных основаниях. Часть таких коррупциогенных положений налогового законодательства связана с неопределённостью сроков уплаты в бюджетную систему недоимок.

Одним из инструментов извещения налогоплательщика о наличии недоимки и об обязанности её уплатить является налоговое требование (ст. 69 НК). Положениями ст. 70 данного Кодекса предусмотрено, что при выявлении недоимки не в результате налоговой проверки требование об уплате налога или сбора может быть направлено налогоплательщику не позднее трёх месяцев с момента обнаружения недоимки. Конкретная дата выставления требования определяется руководителем ИФНС в соответствии с вышеназванными ограничениями. Очевидно, что для бизнеса налогоплательщика отсрочка исполнения такого требования на несколько месяцев могла бы сыграть немаловажную роль. Так, нетрудно представить себе ситуацию, когда налогоплательщику выгоднее лично материально заинтересовать инспектора предоставить ему трёхмесячную отсрочку, нежели единовременно уплатить всю сумму недоимки в бюджет.

Более того, ст. 69 НК установлено, что требование об уплате налога должно быть исполнено налогоплательщиком в течение 8 дней с даты получения им требования, если в требовании не указан более продолжительный период времени для уплаты. Таким образом, лицо, направляющее требование, имеет право предусмотреть для налогоплательщика дополнительную небольшую, а то и весьма длительную законную отсрочку платежа.

Требование об уплате налога или сбора – это предложение налогоплательщику самостоятельно и добровольно погасить задолженность перед бюджетом. Вместе с тем с 2007 г. налоговые органы могут в безакцептном порядке списать любую сумму недоимки с расчётных счетов налогоплательщика, а также его электронных денежных средств. Порядок взыскания недоимки рассмотрен в ст. 46 НК. В этой статье указано, что после истечения сроков погашения недоимки,

установленных в требовании об уплате налога, у налогового органа есть два месяца для принятия решения о взыскании. Очевидно, что и в этом случае имеет место значительный простор для правоприменителей в части выбора конкретной даты взыскания налоговых платежей, а это в целом не может не затрагивать интересы налогоплательщика. Таким образом, самая малая доля неопределённости в налоговых предписаниях может стать источником произвола правоприменителей и коррупции. При недостаточности средств на расчётных счетах налогоплательщиков ст. 47 предусмотрена возможность взыскания налоговых платежей за счёт иного имущества налогоплательщика. В этом случае решение о взыскании может приниматься в течение года после истечения срока добровольной уплаты на основании требования.

Часть коррупциогенных положений Налогового кодекса связана с предусмотренном в гл. 9 правом налогового органа принимать часть решений о непосредственном изменении срока уплаты налоговых платежей: предоставлении отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита. Так, при наличии «достаточных оснований полагать», что налогоплательщик воспользуется этой преференцией «для сокрытия своих денежных средств или иного имущества, подлежащего налогообложению», уполномоченное лицо (коим в некоторых случаях выступает налоговый орган) не должно принимать соответствующего решения. Размытая формулировка о «достаточности оснований» подозревать налогоплательщика в недобросовестности вновь предоставляет правоприменителям право выбора различных возможных решений.

Некоторые положения Налогового кодекса могут быть использованы с целью оказания давления на налогоплательщика угрозой уголовного преследования. Так, если в течение двух месяцев после получения требования об уплате недоимки по вступившему в силу решению о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности налогоплательщик не погасил недоимку, а размер недоимки позволяет предполагать факт совершения налогового преступления (не менее 30 млн руб. за три года), то налоговые органы обязаны передать материалы проверки в органы внутренних дел для возбуждения уголовного дела. В этом конкретном положении нет признаков неопределённости налогового законодательства. Эта мера может стать инструментом давления на налогоплательщиков уплатить без попыток обжалования всю сумму недоимки в бюджет. Вместе с тем даже в случае полной уплаты налогоплательщиком недоимки, размер которой превышает 30 млн руб., налоговый орган остается вправе направить материалы дела в следственные органы для возбуждения уголовного дела. Очевидно, что данное право вновь формирует коррупциогенную составляющую налогового ад-

министрирования. Одной из наиболее суровых мер принуждения налогоплательщика к исполнению налоговых обязательств является приостановление операций по счетам налогоплательщика или, как его называют, арест счетов, применение которого предусмотрено положениями ст. 76 НК. Арест счетов всего на неделю может поставить под угрозу бизнес, а нормально функционировавшее предприятие привести к состоянию банкротства. Удивительно, что в соответствии с налоговым законодательством эта мера применяется чаще всех остальных. Тем не менее принятие решения о приостановлении операций по счетам является правом руководителя налогового органа. Так, данным Кодексом предусмотрена возможность арестовать счета налогоплательщика, если он просрочил сдачу налоговой декларации на 10 дней. Очевидно, что такой серьёзный инструмент давления на налогоплательщика может породить коррупцию.

Кроме того, в соответствии с названным Кодексом руководитель налогового органа имеет право приостанавливать операции по счетам налогоплательщиков на основе вынесенного (но ещё не вступившего в законную силу) решения о доначислении недоимок, пеней и штрафов. Таким образом, решение о доначислении налоговых платежей может оспариваться в вышестоящем налоговом органе в течение 30 дней, а счета налогоплательщика могут быть всё это время арестованы на совершенно законных основаниях. Вместе с тем для налогового органа Налоговым кодексом предусмотрена равная возможность не применять арест счетов налогоплательщика, что вновь оставляет простор для правоприменителя и потенциально может стать источником коррупции.

Перечисленные выше примеры коррупциогенных положений налогового законодательства представляют собой далеко не весь список. Нами рассмотрен даже не весь Налоговый кодекс. И если представить себе всё налоговое законодательство, состоящее из множества законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, то можно оценить огромный масштаб возможного использования неточных формулировок правоприменителями.

Итак, неоднозначные предписания Налогового кодекса, предоставление права руководителям налоговых органов действовать по своему усмотрению в вопросах применения мер, представляющих собой угрозу существования бизнеса, а также угрозу начала уголовного преследования, представляют собой основу для произвола, взяточничества и вымогательства. Детальная проработка таких положений, предусматривающая появление конкретных измеримых критериев, по которым налогоплательщику может или не может быть предоставлена та или иная преференция, и внесение необходимых изменений в налоговое законодательство смогут обеспечить верховенство закона в вопросах, касающихся налогового администрирования.

Список использованных источников

1. Головщинский, К. И. Бизнес и коррупция : проблемы взаимодействия : итоговый отчет / К. И. Головщинский, С. А. Пархоменко, В. Л. Римский, Г. А. Сатаров. – М. : ИНДЕМ, 2004.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 1) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Щекин, Д. М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права / Д. М. Щекин. – М. : Статут, 2007.

*Н.А. Феоктистова,
канд. экон. наук, доцент кафедры теории риска и страхования
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

СТРАХОВАНИЕ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Перемены в политике, связанные с распадом СССР и изменением геостратегического положения России, сказываются на ситуации в ДФО гораздо тяжелее, чем в других регионах, и не поддаются регулированию с помощью его собственных ресурсов. В ДФО ситуация осложняется не только удалённостью, но и чрезвычайно высоким удельным весом выполняемых им функций общероссийского значения. К таким функциям относятся:

1. Оборонная функция, связанная, в частности, с базированием в регионе Тихоокеанского флота.
2. Транзитная функция, в том числе по жизнеобеспечению районов Крайнего Севера – восточного сектора Арктики.
3. Внешнеэкономическая функция, от реализации которой зависит взаимодействие России со странами АТР.

Все эти функции инициированы федеральным уровнем, ориентированы на его нужды и в решающей степени зависят от федеральных источников обеспечения ресурсами. Поэтому на федеральном уровне должны учитываться выполнение ДФО ряда общеэкономических и геостратегических функций государства, связанных с дополнительными нагрузками. В конечном итоге государство должно чётко определить те сферы деятельности, за которые оно несёт ответствен-

ность, а также меру этой ответственности. Стратегической целью ДФО является создание динамично развивающейся социально-экономической системы инновационного типа. Специфика задач в ДФО, которые необходимо решить для достижения стратегической цели, заключается в особой важности сохранения собственного (постоянного) населения и создание условий для роста его численности в отдельных субъектах и территориях; опережающего развития транспортной, энергетической, социальной и жилищной инфраструктуры; комплексного освоения уникальных месторождений нефти, газа, руд и др.; поддержке экономически целесообразных масштабов освоения и развития территорий Крайнего Севера; развитии многоотраслевого военно-промышленного комплекса; повышении уровня комплексности хозяйства, в том числе самообеспечении основными видами продовольствия и товаров повседневного спроса; транспортно-логистическом насыщении межконтинентальных транзитных коридоров «запад – восток» и «север – юг»; реализации огромного туристско-рекреационного потенциала. С точки зрения перспектив развития в связи с возрастающей ролью АТР в мировой экономике увеличивается значимость ДФО как контактной зоны с этим динамично развивающимся регионом. В то же время продолжающийся процесс дифференциации между территориями и субъектами внутри округа создает угрозы долгосрочным интересам России. Эти угрозы имеют не только геополитический характер (постепенное нарастание тенденции экономического отторжения Дальнего Востока от России), но и внутриэкономический: потеря темпа в экономическом развитии ДФО может привести к потере для экономики России потенциальных возможностей рынка Азиатско-Тихоокеанского региона, есть реальная возможность использования России странами АТР исключительно в качестве источника сырья и рынка сбыта для продукции в лучшем случае среднего технического уровня. Реальную угрозу для ДФО представляет демографическое давление со стороны многомиллионного Китая. Избежать этих угроз можно только за счет активной федеральной политики по усилению потенциала ДФО (в первую очередь за счёт Приморья) путем последовательного стимулирования притока в ДФО иностранного капитала в форме прямых частных инвестиций, а также за счет достижения сбалансированного развития экономических и научно-технических связей с ведущими странами региона.

В этой связи в исторический период вхождения Российской Федерации в ВТО в сфере её финансовых институтов, прежде всего, необходимо в самые короткие сроки реформирование национальной страховой отрасли, включая совершенствование её законодательной и нормативной базы, правового обеспече-

ния страховых отношений. Эти меры должны быть направлены на укрепление роли страхования как эффективной защиты имущественных интересов граждан, хозяйствующих субъектов и государства в целом от техногенных, экологических, природных, финансовых, социальных рисков, наращивание инвестиционных возможностей страховой отрасли и её становление надежным, мощным источником долгосрочных инвестиций, обеспечивающим минимизацию расходов по компенсации возможных ущербов для бюджетов всех уровней.

Необходимое увеличение ёмкости страхового рынка, его дальнейшая интеграция, совершенствование на соответствие международным стандартам призвано обеспечить конкурентоспособность этого финансового института как надежного инструмента управления рисками в обеспечении бесперебойности общественного производства, российской экономики в целом и на должном уровне становления российского общества, социального благосостояния и финансово устойчивого механизма защиты от потерь по результатам чрезвычайных и экстремальных ситуаций.

Одной из мер проникновения страхования в социально-экономическую сферу региона должно стать развитие обязательного страхования. Обязательное страхование – это страхование, осуществляемое в силу требований закона, означающее, что страхование должно осуществляться в силу веления государства независимо от того, хочет или не хочет этого сам страхователь.

Поскольку инициатива осуществления страхования принадлежит здесь государству, то такое страхование всегда носит социальный оттенок и выражает заботу государства либо по поводу определенного слоя граждан (например, страхование пассажиров воздушного и железнодорожного транспорта, где риск причинения вреда наиболее велик), либо по поводу определенного имущества (например, страхование жилых строений, принадлежащих гражданам, страхование посевов сельскохозяйственных культур и т.п.). Иначе говоря, обязательное страхование означает установление страховой защиты объектов, имеющих значение для всего общества.

Для обязательного страхования характерно также и то, что при большинстве его видов страхование осуществляется в пользу третьих лиц. Причем эти третьи лица при данном страховании фактически защищаются от действий самого страхователя. Это хорошо видно на примере одного из самых, пожалуй, распространенных видов обязательного страхования – страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Страхователем здесь выступает владелец транспортного средства, представляющего собой источник повышен-

ной опасности. Выгодоприобретателем является потерпевший от транспортного происшествия, случившегося в результате действий владельца транспортного средства, то есть самого страхователя. В итоге вся конструкция направлена на оказание помощи лицу, пострадавшему от действий страхователя. Поэтому такое страхование, в принципе, не особенно привлекательно для самих страхователей, что и заставляет его делать обязательным, то есть для страхователя принудительным. Признаки обязательного страхования можно подразделить на экономические и юридические.

К экономическим признакам относятся:

- 1) массовость – вовлечение в страхование значительного количества застрахованных лиц;
- 2) широта охвата – достижение большого количества объектов страхования;
- 3) всеобщность – все лица, подпадающие под категорию страхователя или застрахованного лица, должны выступить в этом качестве. Данным признаком обязательное страхование отличается от добровольного, где решение вопроса о том, быть или не быть страхователем, зависит от усмотрения гражданина или юридического лица;
- 4) всеобъемлемость: все объекты, подлежащие страхованию, должны быть застрахованы. Этим обязательное страхование отличается от добровольного, где решение вопроса о том, что страховать, определяется соглашением между страхователем и страховщиком;
- 5) доступность: должна быть создана такая страховая инфраструктура, которая позволит страхователю осуществлять страхование без особых хлопот и затруднений;
- 6) унифицированность: порядок и условия страхования устанавливаются законом, что обеспечивает единообразие страхования, независимо от того, кто конкретно выступает страхователем и страховщиком и в каком месте это страхование осуществляется. Здесь также наблюдается определенное отличие обязательного страхования от добровольного, условия которого могут быть индивидуализированы применительно к конкретному страхователю (а соответственно к конкретному объекту страхования и конкретному страховому случаю);
- 7) экономичность: учитывая, что в страхование могут быть вовлечены лица, не имеющие значительных доходов, размер страховых премий устанавливается в возможно минимальном размере. При этом, благодаря широте охвата объектов страхования (то есть большому количеству заключенных договоров страхования и значительным суммам поступивших по ним страховых взносов), страховые операции приобретают высокую финансовую устойчивость.

К юридическим признакам обязательного страхования относятся следующие:

- 1) обязательное страхование является установлением государства;
- 2) это страхование устанавливается правовым актом, имеющим форму федерального закона;
- 3) условия обязательного страхования в большей своей части определяются нормативными правовыми актами (обычно это делается непосредственно законом, установившим данный вид обязательного страхования), а не договором, как это свойственно добровольному страхованию;
- 4) оно носит принудительный характер: страхователь должен осуществить страхование вне зависимости от того, хочет он этого или нет;
- 5) обязательное страхование сопровождается установлением особой защиты интересов как лиц, которые должны быть застрахованы, так и лиц, которые выступают в качестве выгодоприобретателей;
- 6) уклонение страхователей от обязательного страхования влечет установленную ответственность.

Реформирование инфраструктуры и увеличение емкости регионального страхового рынка направлено на укрепление роли страхования как механизма защиты имущественных интересов граждан и хозяйствующих субъектов, повышение инвестиционного потенциала страховых организаций и использование его в качестве источника долгосрочных инвестиций для развития отечественной экономики. В Дальневосточном федеральном округе по аналогии с другими субъектами Российской Федерации необходимо принятие Концепции развития и поддержки страхования, которая будет способствовать:

- укреплению финансовой устойчивости и капиталоемкости участников регионального страхового рынка;
- обеспечению реальной компенсации убытков, возникающих в связи с авариями, природными и техногенными катастрофами и, таким образом, снизить нагрузку на бюджеты субъектов Федерации;
- расширению спектра видов страховых услуг, включая обязательные;
- повышению качества оказываемых страховых услуг, укреплению доверия населения, хозяйствующих структур и органов государственной власти к институту страхования.

Значительное внимание в Концепции должно быть уделено участию страхового сообщества Дальневосточного региона в формировании страхового законодательства. Учёт мнения региональных страховщиков и использование их практического опыта позволяет готовить законопроекты на новом качественном

уровне, наиболее полно сочетать интересы государства, страхователя и страховщика. В рамках реализации Концепции должна проводиться активная просветительская работа среди населения, предпринимателей по развитию страховой культуры и укреплению доверия к институту страхования.

Должны быть выстроены деловые отношения со средствами массовой информации, организованы циклы публикаций по страховой тематике в популярных изданиях, спецвыпуски газет и журналов.

Концепция развития страхования в регионе, перечень предлагаемых в ней мер и этапов по их реализации направлены на обеспечение надежного функционирования и устойчивого развития страховой отрасли в Дальневосточном округе, что предполагает:

- развитие инфраструктуры, надёжности и емкости национального страхового рынка в СФО, его рациональной интеграции;
- совершенствование законодательной и нормативной базы, правового обеспечения страховых отношений с целью обеспечения более комфортных условий для благоприятного развития страховой отрасли и здоровой конкуренции среди ее профессиональных участников;
- изучение и последующее внедрение нормативной базы страховых отношений на уровне мировых стандартов с целью обеспечения устойчивости и конкурентоспособности национального страхового рынка;
- широкое внедрение новых страховых продуктов и технологий;
- обеспечение эффективного взаимодействия всех участников регионального страхового рынка с органами законодательной и исполнительной власти;
- повышение роли государственных и региональных органов управления и самоуправления в обеспечении страховщиков надежными инвестиционными инструментами;
- развитие личного страхования, в том числе его долгосрочных и накопительных видов;
- становление системы взаимного страхования;
- повышение и укрепление страховой культуры населения и популяризация страхования;
- совершенствование системы обязательного страхования и повышение его эффективности;
- систематизацию подготовки и повышения квалификации специалистов в страховой отрасли;
- совершенствование механизмов перестрахования и сострахования.

Стабильность страховой отрасли, в том числе в Дальневосточном регионе, во многом зависит от разнообразия содержания инфраструктуры страхового рынка, а также от заинтересованности в её сохранении и дальнейшем развитии властных структур СФО.

За последнее десятилетие произошло становление инфраструктуры страхового рынка. В настоящее время она представлена страховыми организациями, перестраховщиками, страховыми брокерами, обществами взаимного страхования, страховыми аудиторами, взаимодействующими, в свою очередь, с оценщиками, самостоятельно организованными аварийными комиссарами. На страховом поле осуществляют свою деятельность штатные и внештатные страховые представители и страховые агенты.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации каждому субъекту страхового дела отведена своя роль. Обеспечение согласованности их деятельности способствует улучшению качества страховых услуг, экономии средств страхователей по оплате страховых услуг и, как следствие, повышению надежности и финансовой устойчивости страховщиков и доверия их клиентов. Обязательное страхование призвано обеспечить социальную стабильность и защиту прав личности, ее имущественных интересов и имущественных интересов хозяйствующих субъектов, и государства в целом. За последние годы существенно расширился спектр видов обязательного страхования. Главным критерием отнесения того или иного вида страхования к обязательной форме заключения договоров страховой защиты является социально-экономическая значимость этого вида для граждан, хозяйствующих субъектов и государства.

В структуре национального страхового рынка развиваются два вида обязательной формы страховой защиты:

– обязательное государственное страхование, страховое покрытие в котором осуществляется во исполнение федеральных нормативных актов за счет страховых фондов, сформированных в государственных внебюджетных фондах (фонды обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования), или за счет соответствующих статей федерального бюджета (обязательное государственное личное страхование служащих налоговых органов, органов Государственной противопожарной службы), а также за счет страховых фондов, формируемых страховщиками, осуществляющими лицензионную деятельность по обязательному государственному страхованию (обязательное личное страхование военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальственного состава, органов внутренних дел РФ и т.д.);

– обязательное страхование во исполнение федеральных и ведомственных нормативных актов: ведомственных кодексов, постановлений Правительства РФ и ведомств, федеральных законов, регламентирующих деятельность различных

ведомств, страховое покрытие в котором осуществляется за счет местных бюджетов или бюджетов субъектов РФ, а также за счет страховых фондов, формируемых страховщиками, осуществляющих лицензионную деятельность в интересах соответствующих ведомств по обязательному страхованию или саморегулируемых фондов, фондов взаимного страхования (обязательное страхование пассажиров, гражданской ответственности владельцев транспортных средств – ОСАГО; предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты; банковских вкладов и залогов по ипотеке и лизингу; профессиональной ответственности перевозчиков, оценщиков, нотариусов, аудиторов, арбитражных управляющих и т.л.). Особое значение в обеспечении социальной защиты населения и имущественных интересов хозяйствующих субъектов, более рачительном использовании бюджетов всех уровней имеет необходимость издания федеральных нормативных актов по обязательному страхованию гражданской и профессиональной ответственности за причинение вреда экологии и третьим лицам по тем важным для устойчивости российской экономики и обеспечения жизнедеятельности граждан ведомствам и отраслям деятельности, в которых в течение 2006 г. и с 1 января 2007 г. отменено лицензирование в соответствии с Законом № 128-ФЗ от 8 августа 2001 года.

Введение даже самой жесткой технической регламентации перечисленных видов деятельности, как показывает практика, в современных рыночных условиях без дополнительных инструментов защиты от причинения вреда по итогам любой профессиональной деятельности не может обеспечить защиту общественного производства от потерь, так как имеют быть одновременно техногенные, природные чрезвычайные обстоятельства, как и человеческий фактор, обусловленный профессиональным уровнем или просто психологическим или физическим состоянием исполнителя какой-либо деятельности.

Поэтому страховым сообществом совместно с другими заинтересованными органами подобная ситуация должна быть подвергнута детальному анализу, разработаны предложения по введению новых видов обязательного страхования при условии исчерпывающего социально-экономического обоснования необходимости, эффективной целесообразности, представления обоснованного доказательства отсутствия иных эффективных и альтернативных способов компенсации потерь. Новые виды обязательного страхования, прежде всего за счет широкого охвата страховым покрытием, призваны обеспечить уменьшение нагрузки на бюджеты различного уровня, служить источником компенсации убытков населения и хозяйствующих субъектов от социальных, техногенных, экологических, природных, финансовых, предпринимательских и иных рисков.

Е.Е. Яблочкина,
ст. преподаватель кафедры теории риска и страхования
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Страховая деятельность является одним из видов предпринимательской деятельности. С развитием рыночной экономики государство уходит от прямого вмешательства в дела предпринимателей, оставляя за собой лишь вопросы регулирования предпринимательской деятельности.

Тем не менее особенности страховой деятельности обуславливают необходимость повышенного внимания со стороны государства к ней. Страховая деятельность – это не только вид предпринимательской деятельности, но и один из механизмов регулирования экономики. Развитая система страхования стимулирует развитие предпринимательства.

Более того, развитая система страхования позволяет защитить и простых граждан от нежелательных последствий, которые могут наступить в результате пожара, затопления, кражи имущества и т.д. Страхуя подобные риски, человек получает гарантию в завтрашнем дне, так как при наступлении страхового случая ущерб будет возмещён.

Таким образом, государственное регулирование страховой деятельности необходимо для того, чтобы система страхования в стране функционировала в нормальном режиме, что способствует социально-экономическому развитию государства. Повышение эффективности государственного регулирования страховой деятельности, совершенствование нормативной базы страховой деятельности рассматриваются в качестве средств для создания эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц в Российской Федерации. Законодательство о страховании имеет комплексный характер и может быть выделено в качестве отдельной комплексной отрасли законодательства, включающей в себя законы, регулирующие страховую деятельность, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и инструкции, издаваемые в пределах своей компетенции федеральными органами по надзору за страховой деятельностью. Объективная необходимость и причины возникновения государственного регулирования страхования обусловлены рядом обстоятельств:

– социально значимый характер страхования, которое затрагивает имущественные интересы не только отдельного каждого гражданина, но и больших коллективов, общества и государства;

– непрозрачность деятельности страховщиков, которые самостоятельно определяют тарифы, объёмы необходимых резервов, порядок их использования и собственные издержки;

– обратный жизненный цикл страховых услуг, когда уплата страховой премии происходит при заключении договора, задолго до наступления страхового случая, страхователь должен быть уверен, что страховщик при его наступлении выполнит свои обязательства по страховой выплате;

– предоставление гарантий и защита интересов потребителей страховых услуг и участников страховой деятельности на основе лицензирования и допуска к страховой деятельности, а также последующего надзора за деятельностью участников страховых отношений, чем создаются условия для исполнения участниками всех принятых обязательств;

– критические последствия возможной неплатежеспособности и финансовой неустойчивости отдельных страховщиков и страхового рынка для большого числа граждан и государства в целом.

Исходя из вышеизложенного одним из важнейших направлений государственного регулирования страховой деятельности в РФ является совершенствование действующей системы страховых отношений, а также содействие в работе субъектов страхования.

На основании действующего законодательства основными функциями органа надзора за страховой деятельностью, то есть Федеральной службы по финансовым рынкам в сфере страховой деятельности (страхового дела) являются контроль и надзор:

– за соблюдением субъектами страхового дела (страховыми организациями, обществами взаимного страхования, страховыми брокерами и страховыми актуариями) страхового законодательства, в том числе путём проведения проверок их деятельности на местах;

– выполнением иными юридическими и физическими лицами требований страхового законодательства в пределах компетенции службы;

– предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации;

– достоверностью представляемой субъектами страхового дела отчётности;

- обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов, принимаемых для покрытия страховых резервов, квот на перестрахование, нормативного соотношения собственных средств страховщика и принятых обязательств;
- составом и структурой активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщика;
- выдачей страховщиками банковских гарантий;
- соблюдением страховыми организациями требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции службы;
- исполнением плана восстановления платежеспособности страховой организации, и другие подобные функции;
- изменением ее состава;
- принятием решения об отстранении руководителя временной администрации страховой организации от исполнения возложенных на него обязанностей;
- осуществлением согласования продажи и передачи страхового портфеля страховой организации;
- согласованием программы подготовки арбитражных управляющих в делах о банкротстве страховых организаций;
- принятием решения о проведении выездной проверки деятельности страховой организации по результатам анализа плана восстановления ее платежеспособности;
- принятием решения об ограничении и приостановлении полномочий исполнительного органа страховой организации;
- принятием решения об обращении временной администрации страховой организации в арбитражный суд с заявлением о признании страховой организации банкротом или о проверке временной администрацией обеспечения исполнения обязательств страховой организации и последующей подготовке мер по предупреждению ее банкротства при поступлении документов об обеспечении исполнения обязательств страховой организацией;
- подачей заявления о признании страховой организации банкротом, участием в деле о банкротстве страховой организации;
- направлением в страховую организацию своих представителей в целях осуществления контроля за деятельностью страховой организации и временной администрации страховой организации и др.

В выделенных функциях нет и намёка на содействие в деятельности страховщиков, все функции сводятся к контрольным и надзорным. Следовательно, нашим страховщикам не приходится надеяться на помощь со стороны надзорных органов. Декабрь 2011 г. был установлен как плановый срок окончательного прекращения функционирования Федеральной службы страхового надзора (ФССН) и присоединения ее к ФСФР.

С этим планом чиновники справились. Теперь время рассмотреть первые последствия свершившегося объединения.

Плюсы объединения, которые лежат на поверхности, сводятся к простой формуле: сделан серьезный шаг в сторону создания мегарегулятора финансовых рынков. На данном этапе развития российской экономики это серьезная заявка на упорядочение и унификацию в сфере финансовых услуг, а в рамках проекта создания Международного финансового центра в Москве.

Из очевидных минусов – снижение статуса страховой отрасли, снова лишившейся самостоятельного ведомства, за неё отвечающего. Страхнадзор – это ведь не только «проверяющий с дубиной», о чём говорилось ранее, это еще и автономный орган, отвечающий за развитие национального страхового рынка. В преддверии открытия рынка для иностранных страховщиков в рамках вступления России в ВТО лишиться своего ведомства – немалая проблема для национальных компаний. Статус российских страховщиков в глазах общественности и государства невысок (в чём отчасти были виноваты они сами), а их бизнес, как они сами констатируют, маломаржинален, поэтому добивать «лежачего» в этой ситуации каким бы то ни было способом, мягко говоря, неоптимально.

Информационная система ФССН, налаженная под сбор серьезных объёмов отчётности с субъектов страхового рынка и работе с санкциями, сеть сильных территориальных подразделений с серьёзными полномочиями (вплоть до выдачи предписаний, первого шага к лишению лицензии) и многое другое наследие досталось ФСФР, которая равными техническими и технологическими ресурсами не обладала, поскольку и задач подобных не решала.

В целом от разделения полномочий в ФСФР процедуры удлинились, скорость нормотворчества замедлилась, степень неопределённости процесса усилилась. В результате, в частности, кризис не удалось пережить без принятия новой редакции важнейших приказов, регулирующих активы страховщиков.

Если на первом этапе формирования в нашей стране страхового рынка основное внимание надзора было сосредоточено на организации системы допуска к этому виду деятельности, то в настоящее время все большее внимание следует

уделять анализу финансового состояния уже функционирующих страховщиков, соблюдению ими законодательства и других правовых норм с тем, чтобы своевременно реагировать на возможные сбои в их работе. Это будет способствовать повышению устойчивости отечественной страховой системы и росту авторитета страховщиков в глазах потенциальных потребителей страховых услуг.

Для решения данной задачи необходимо, в частности, расширить объём полномочий органа государственного страхового надзора в сфере возможности применения мер воздействия к страховщикам, чья платежеспособность вызывает сомнения, а также разработать процедуры финансового оздоровления страховщиков в случаях, когда возникает угроза невыполнения ими своих страховых обязательств. Система государственного страхового надзора должна быть дополнена системой гарантий выполнения страховщиками своих обязательств по договорам страхования.

Для создания данной защиты необходимо:

- внести изменение в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» или принять специальный закон, регламентирующий особый порядок признания несостоятельными страховые организации при их банкротстве. В частности, должен быть установлен особый порядок очередности удовлетворения требований кредиторов страховой организации, при котором в первую очередь удовлетворялись бы требования страхователей и выгодоприобретателей по договорам страхования;

- создать за счёт отчислений от премий страховых организаций специальный резервный фонд на случай их банкротства, из которого могли бы осуществляться страховые выплаты по договорам, заключённым по наиболее социально значимым видам страхования (например, по страхованию жилья, домашнего имущества, на случай смерти, страхованию пенсий, некоторым видам страхования гражданской ответственности и т.п.).

Одной из важных задач государства является обеспечение равных возможностей для предоставления страховых услуг всем участникам рынка, недопущение монополизации страховой деятельности. Для решения данной задачи целесообразно:

- организовать государственный контроль за фактами проявления монополизма в отдельных сегментах страхового рынка;
- своевременно пресекать злоупотребления страховыми организациями своим доминирующим положением;

– не допускать действий органов власти, направленных на ограничение конкуренции на федеральном и региональном страховых рынках;

– ограничить возможности монополизации страховой деятельности в отдельных отраслях экономики путём проведения страхования в отраслевых страховых организациях.

Особую актуальность в настоящее время приобретают проблемы искусственного ограничения конкуренции в результате действий органов власти в отдельных регионах или государственных ведомств при проведении страховых операций. В связи с этим задача государственных органов должна состоять в том, чтобы не допускать создания привилегированного положения для отдельных страховых организаций при проведении страховых операций в каких-либо регионах или в отношении каких-либо государственных или иных программ, осуществлять на конкурсной основе отбор страховщиков для участия в реализации программ, проводимых с использованием государственных ресурсов.

Одним из условий успешного развития страхования в стране является наличие соответствующей инфраструктуры страхового рынка. Она должна включать в себя систему перестрахования, страховые пулы и другие объединения страховщиков, страховых посредников, сюрвейеров, аварийных комиссаров, аудиторов, актуариев, информационно-аналитические центры, рейтинговые агентства, организации по подготовке и переподготовке кадров и т.д. Задача государства в этой части должна состоять в организации и регламентировании деятельности данных структур. Особое значение имеет развитие системы перестрахования, использование которого в разумных масштабах позволяет страховщикам повышать свою финансовую устойчивость. В то же время чрезмерная передача рисков и перестрахование ограничивает развитие страховых организаций, делает страховщиков чересчур зависимыми от выполнения перестраховщиками страховых обязательств по договорам перестрахования, превращает страховщиков в страховых посредников. Кроме того, не обусловленное необходимостью заключение договоров перестрахования с зарубежными перестраховщиками приводит к оттоку средств за рубеж и даже является одним из каналов вывоза капитала.

В частности, дополнительно к мерам, предусмотренным Правилами размещения страховщиками страховых резервов, целесообразно было бы, по мнению некоторых учёных, регламентировать минимальное собственное удержание страховщика по отдельным договорам страхования, а также ввести определенные ограничения по перестрахованию за рубежом договоров по отдельным видам страховой деятельности.

Кроме того, следует осуществлять меры, направленные на повышение гарантии исполнения иностранными перестраховщиками своих обязательств:

– установление минимального размера капитала для иностранных перестраховщиков, с которыми российские цеденты имеют право заключать договоры перестрахования;

– проверка финансового состояния перестраховщиков по методике, разработанной органом государственного страхового надзора, и предоставление права последнему давать страховщикам предписания об ограничении доли рисков, перестраховываемых у организаций, в отношении платежеспособности которых имеются сомнения;

– обязательное депонирование в российских компаниях-цедентах определенной доли резервов по передаваемым в перестрахование рискам.

Успешное функционирование страховой системы во многом зависит от квалификации специалистов, работающих в страховых организациях и в других структурах, связанных со страховым рынком. Задача государства в связи с этим состоит в установлении квалификационных требований к лицам, занимающим ключевые позиции на страховом рынке, в организации их аттестации, в создании системы подготовки и переподготовки специалистов в области страхования, в разработке и утверждении программ их обучения.

Целью государственного регулирования является обеспечение формирования и развития эффективно функционирующего рынка страховых услуг, создания необходимых условий для деятельности страховых компаний различных организационно-правовых форм, защита интересов страхователей.

Государственная поддержка развития страхования должна предоставлять систему решений, принимаемых на высшем уровне законодательной и исполнительной властью РФ с целью содействия и популяризации страхования в стране. В этом ключевую роль могут сыграть органы надзора за страховой деятельностью.

Список использованных источников

1. О некоторых вопросах деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере финансовых рынков : постановление Правительства РФ от 26.04.2011 г. № 326 // СПС «Гарант».

2. Об организации страхового дела в Российской Федерации : комментарий к Закону РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 // СПС «Гарант»

3. Косоренко, Н. Н. Государство и страхование / Н. Н. Косоренко. – М. : Лань, 2007.

4. Фогельсон, Ю. Б. Введение в страховое право / Ю. Б. Фогельсон. – М. : Анкил, 2011.

СЕКЦИЯ II

ГОСУДАРСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

*Г.С. Боброва,
ассистент ФГБОУ ВПО
«Приамурский государственный университет им. Шолом-Алейхема»*

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 7 провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Данная норма Конституции РФ фактически возлагает на государство в лице его органов обязанность заботиться о благополучии народа, создании для каждого гражданина таких условий, которые не только предполагали бы его выживание, но и способствовали его всестороннему развитию и благополучию, удовлетворению его потребностей для комфортной жизнедеятельности. Логично было бы предположить, что в том числе данное положение касается и отношений, связанных с реализацией права граждан на жилище.

Право на жилище закреплено не только в ст. 40 Конституции РФ, но и получило международное признание. Статья 25 Всеобщей декларации прав человека определяет жилище как обязательный компонент, который необходим человеку для достижения подобающего жизненного уровня, поддержания должного благосостояния человека и членов его семьи. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 8) констатирует необходимость всеобщего признания и уважения жилища человека.

В условиях свободного рынка государство, в том числе органы местного самоуправления, обязано создавать условия для реализации данного права, предполагая при этом самостоятельное воплощение в жизнь гражданами своего права при помощи предусмотренных законом средств. Несмотря на данное предположение, граждане, непосредственно указанные законом, нуждающиеся в жилище, могут претендовать либо бесплатно, либо за доступную плату на предоставление жилья из соответствующих жилищных фондов (государственных, му-

ниципальных и т.д.). Несомненно, роль органов местного самоуправления в данном случае должна быть определяющей.

На органы местного самоуправления в соответствии с Жилищным кодексом РФ (ст. 14, ст. 19) возложена обязанность вести учёт граждан, нуждающихся в жилье, и содействовать реализации права путём распределения, перераспределения муниципального фонда, строительства нового жилья и пр. Данные процедуры довольно подробно регламентированы нормативно-правовыми актами различного уровня. На деле исполнение данной обязанности сталкивается с огромным количеством проблем. В первую очередь правовые акты (и Жилищный кодекс РФ в том числе) не указывают, в какой срок органы местного самоуправления должны реализовать право гражданина, вставшего на учёт, и предоставить ему жилое помещение. В практике нередки случаи, когда временной промежуток от постановки гражданина на учёт до его переезда на новое место жительства, предоставленного органами местного самоуправления, составляет 10 – 15 лет. Практическое большинство граждан прекращают ежегодную «перерегистрацию», разочаровавшись в государственных механизмах. Например, в ЕАО по данным аппарата уполномоченного по правам человека в ЕАО, в очереди на предоставление жилья на отчётный период (сентябрь 2012 г.) состоит 642 семьи. Большая часть из них состоит на учёте более 10 лет, причём продвижения данной очереди фактически не наблюдается. Минимальное движение осуществляется только за счёт естественной убыли населения (1 – 5 человек в год). Путём несложных математических вычислений получаем весьма ужасающий прогноз: полное удовлетворение потребности в жилье в ЕАО произойдёт не ранее чем в 2140 г., то есть через 128 лет. И это при самом оптимистичном подходе к продвижению очереди (по 5 человек в год при условии, что более никто на учёт не встанет). Хочется обратить внимание, что при данном расчёте мы принимаем во внимание только официально зарегистрированных и состоящих на учёте как нуждающихся в жилье. Если прибавить к указанной цифре «латентно» нуждающихся, но по той или иной причине не состоящих на учёте, а также естественный ежегодный износ жилого фонда, то временной промежуток, требующийся для решения проблемы в жилищной сфере, может увеличиться, минимум, в 2 – 3 раза. Ещё одной проблемой органов местного самоуправления становится вопрос «внеочередников», то есть граждан, предоставление жилья которым необходимо осуществить вне зависимости от времени постановки на учёт, движения основной очереди (ст. 57 ЖК РФ). Верховный Суд РФ в «Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий

квартал 2007 года» разъяснил, что граждане, предоставление жилья которым необходимо осуществить вне очереди, не должны вставать на учёт, а предоставление жилья для них должно осуществляться незамедлительно. На практике это является фактически невозможным. Органы местного самоуправления, ссылаясь на отсутствие свободного муниципального жилого фонда, денежных средств на покупку жилья для внеочередников, строительства муниципального фонда социального использования, большое количество граждан, претендующих на жильё вне очереди и другие муниципальные проблемы, отказывают нуждающимся гражданам в незамедлительном решении их жилищной проблемы.

Вышеизложенные сложности в предоставлении жилья гражданам приводят к росту жалоб, поступающих в различные контролирующие органы (в прокуратуру, к уполномоченному по правам человека, в приёмные Президента РФ и пр.), а также в различные судебные инстанции. В ЕАО рост жалоб на нарушения конституционного права на жилище составляет 14 % в год (по данным аппарата уполномоченного по правам человека в ЕАО на сентябрь 2012 г.), что является весьма существенным.

В своих комментариях представители органов местного самоуправления ссылаются на своё фактическое бессилие в решении данных проблем. Местные бюджеты из года в год либо вообще не предусматривают выделение денежных средств на покупку и строительство жилья для расширения муниципального фонда, либо размер данной статьи расхода местного бюджета крайне скуп. Подобная ситуация приводит к невозможности пополнения жилого фонда, который, кстати говоря, например, в муниципальном образовании «Город Биробиджан», ЕАО на 87 % является ветхим.

Отсутствие денежных средств, выделяемых из местного бюджета, приводит к невозможности покупки и строительства жилья, которая, в свою очередь, ведёт к «затору» в продвижении очереди и росту числа очередников, а далее – к недовольству граждан, обостряемому естественным «старением» и разрушением жилья. В результате на выходе мы имеем проблему, сформированную по принципу снежного кома, когда одна проблема «нарастает» на другую, усугубляется внешними дополнительными негативными факторами, и грозит риском «социального взрыва». В условиях экономического кризиса и периода ремиссии органам местного самоуправления достаточно сложно найти решение данной непростой задачи самостоятельно. Предполагается разумным осуществление процедур финансирования при помощи средств федерального бюджета и определённых нормативно-правовых методов федеральных органов власти. При этом органам

местного самоуправления нельзя полностью перекладывать всю ответственность в данной сфере на федеральную власть, как предлагают некоторые местные чиновники. Это в корне неверно. Необходимо совместное, скоординированное взаимодействие. В сфере учёта граждан рационально введение оценочного показателя «время состояния на учёте» или «время стояния в очереди». Это позволит дифференцировать граждан и более эффективно подходить к распределению жилого фонда. При этом стоит, однако, избежать ущемления граждан в конституционных правах по тому или иному признаку.

На заседании Общественного совета при уполномоченном по правам человека в ЕАО 21 сентября 2012 г. было предложено сделать список очередников, нуждающихся в предоставлении жилья, общедоступным, используя современные технологии («вывесить» на интернет-сайтах соответствующих органов, на сайте мэрии г. Биробиджана, правительства ЕАО, либо уполномоченного по правам человека в ЕАО). Это предложение представляется довольно практичным и полезным, так как позволит общественности контролировать продвижение очереди и предотвращать нарушения в порядке предоставления жилых помещений. Органам местного самоуправления целесообразно использовать и различные методы взаимодействия с бизнесом (в том числе строительными организациями) путём предоставления определённых льгот при строительстве жилья для пополнения муниципального фонда. Возможно, например, предоставление участков земли под строительство на льготных условиях при условии предоставления части построенной жилой площади в собственность муниципалитета.

Развитой институт местного самоуправления является одним из ярких и необходимых признаков правового государства и важным элементом построения гражданского общества. Это позволяет гражданам самостоятельно, без властных указаний и распоряжений решать локальные проблемы. Функционирование данного института должно обеспечивать эффективное управление государством не в интересах власти, а в интересах граждан.

Список использованных источников

- 1.Золотухин, А. В. Доклад об общих итогах по обращениям граждан в 1 полугодии 2012 года / А. В. Золотухин // omb-eao.ru/index.php/doklady.
- 2.Мокрый, В. С. Правовое обеспечение и ход реализации реформы местного самоуправления / В. С. Мокрый. – М. : Мир книги, 2012. – 216 с.
- 3.Тарасюк, В. М. Жилищно-строительные кооперативы как оптимальная модель обеспечения населения доступным жильем / В. М. Тарасюк // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2009. № 2. С. 107 – 111.

*П.В. Ворожбит,
председатель городской думы
муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО*

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В связи с невозможностью осуществлять процесс принятия решений непосредственно всеми жителями, возникла потребность в введении института представительства. Представительный орган местного самоуправления – это орган, избранный населением муниципального образования, обладающий правом представлять его интересы и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35), в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, представительный орган не формируется, а его функции осуществляются сходом граждан. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет два способа формирования представительного органа муниципального района (ст. 35):

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения, поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) устанавливает минимальную численность депутатов представительных органов поселений, в том числе городских округов, следующим образом:

7 человек – при численности населения менее 1000 человек;

- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов, превышающая установленную минимальную величину, должна определяться уставом каждого муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет, что представительный орган муниципального образования является правомочным только при избрании не менее двух третей от установленной численности депутатов. Данная норма обеспечивает коллегиальность в работе представительного органа муниципального образования. В том случае, если муниципальные выборы на части территории муниципального образования не состоялись или были признаны недействительными и две трети от установленной численности депутатов не были избраны, назначаются новые выборы в представительный орган муниципального образования.

Структура представительного органа местного самоуправления – внутреннее строение органа, которое по законодательству определяется населением муниципального образования самостоятельно. К структурным элементам представительного органа местного самоуправления, как правило, относятся:

- 1) руководящее звено (председатель);
- 2) функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии);
- 3) территориальные структуры (депутатские группы) или политические фракции;
- 4) рабочий аппарат.

Председатель организует работу представительного органа: созывает и ведет заседания; контролирует и обеспечивает выполнение регламента; подписывает решения, протоколы заседаний; организует выполнение решений представительного органа; координирует деятельность постоянных и иных комиссий; решает иные вопросы, которые ему могут быть поручены представительным органом или возложены действующим законодательством.

Постоянные комиссии как функционально-отраслевое структурное подразделение представительного органа местного самоуправления занимают особое место в структуре органа. К задачам постоянных комиссий представительного органа местного самоуправления относятся следующие вопросы:

а) разработка предложений для рассмотрения на заседаниях представительного органа;

б) подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа;

в) содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа;

г) контроль в пределах полномочий представительного органа за деятельностью городской администрации, ее структурных территориальных подразделений, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

Рабочий аппарат состоит из отделов и лиц, оказывающих содействие работе представительного органа. Как правило, в него входят общий отдел, организационный отдел, юридическая служба, отдел по работе с избирателями и т.п.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Вопросы исключительного ведения представительного органа – это вопросы, не требующие проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений в средствах массовой информации, на собраниях и сходах граждан, которые вправе решать только представительные органы местного самоуправления и не вправе решать никакой иной орган. Именно эти вопросы определяют ведущую роль представительного органа в системе органов местного самоуправления. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся следующие вопросы:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на ус-

луги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Следует отметить, что сужение данного перечня исключительных полномочий представительного органа муниципального образования не допускается. Кроме приведенного выше перечня исключительных полномочий, представительный орган муниципального образования также осуществляет иные полномочия, которые закрепляются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) предусмотрел особый порядок внесения в представительный орган муниципального образования проектов муниципальных правовых актов, касающихся системы местных налогов и сборов, а также связанных с осуществлением расходов из средств местного бюджета. Такие проекты вносятся только по инициативе главы местной администрации либо при наличии его заключения. В таком случае, если эти условия не выполнены, данные проекты не могут рассматриваться представительным органом муниципального образования.

Возможно, такое ограничение связано с тем, что изменение системы местных налогов и сборов или запланированных расходов местного бюджета неизбежно отразится на исполнении местного бюджета, которое осуществляет местная администрация. Подобное нововведение призвано укрепить взаимосвязь между органами и должностными лицами местного самоуправления в финансовой сфере.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет процедуру подписания муниципальных правовых актов и механизм преодоления вето главы муниципального образования. Глава муниципального образования подписывает и отвечает за обнародование принятых представительным

органом нормативных правовых актов, независимо от того, возглавляет ли он представительный орган или местную администрацию.

Во втором случае он обладает так называемым «*правом вето*», то есть своим решением может отклонить принятый представительным органом нормативный правовой акт. При этом он обязан в течение 10 дней представить в представительный орган мотивированное обоснование отклонения правового акта либо предложения по его изменению или дополнению. Нормы ст. 35 также устанавливают необходимое число голосов депутатов представительного органа для преодоления вето главы муниципального образования (не менее двух третей от установленной численности депутатов), а также сроки его подписания (в течение 7 дней) после преодоления вето.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35), представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) запрещает управление и (или) распоряжение представительным органом или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов. Исполнение местного бюджета относится к компетенции местной администрации, и вмешательство в данный процесс представительных органов муниципального образования не допускается. Полномочия представительного органа муниципального образования по общему правилу прекращаются с истечением срока полномочий (со дня избрания двух третей нового состава представительного органа). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) содержит перечень случаев, в которых полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно:

1) в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 настоящего Федерального закона;

2) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

3) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

4) в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 4 – 7 ст. 13 настоящего Федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;

5) в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

б) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан. Следует отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ содержит закрытый перечень оснований досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, который не может быть самостоятельно расширен или сужен органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет, что с прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе и досрочным, прекращаются полномочия избранных в его состав депутатов. Подобная норма содержится также и в уставах муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35), досрочные муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования, состоящий из депутатов, избранных населением непосред-

венно, проводятся в сроки, указанные в действующем федеральном законодательстве. Как правило, новые выборы проводятся не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий. Столь длительный срок необходим для подготовки и проведения новых выборов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) рассматривает случай, когда досрочно прекращаются полномочия представительного органа муниципального района, сформированного из представителей выборных органов поселений, входящих в состав данного района. В этом случае представительные органы соответствующих поселений в течение одного месяца должны сформировать новый состав представительного органа муниципального района.

Представительный орган является строго обязательным элементом в системе органов местного самоуправления. Осуществляя управленческую деятельность, представительный орган тесно взаимодействует с исполнительными и иными органами местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 6.10.2003 г.
3. Подсумкова, А. А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А. А. Подсумкова, С. Е. Чаннов. – М. : Ось-89, 2007.
4. Автономов, А. С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / А. С. Автономов. – М. : МЗ-Пресс, 2002.
5. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юрист, 2004.
6. Подсумкова, А. А., Чаннов С. Е. Оптимизация взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в современных условиях / А. А. Подсумкова, С. Е. Чаннов // Государственное и муниципальное управление в России : реформы и перспективы развития. – Волгоград, 2005.
7. Подсумкова, А. А. Муниципальное управление : словарь-справочник / А. А. Подсумкова. – Саратов : Изд-во ПАГС, 2008.

*С.М. Изосимов,
канд. юрид. наук, доцент*

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В научной литературе все чаще встречается термин «административные процедуры», рассматриваются признаки и особенности этого правового явления, поднимаются вопросы актуализации формирующейся системы законодательства под требования нового видения системы и элементов административного процесса. Что же представляют собой административные процедуры и какое место они занимают в деятельности органов исполнительной власти?

Как и всякая юридическая процедура, административная процедура представляет собой систему последовательных юридически значимых действий, осуществляемых определенными субъектами с использованием допустимых законом средств по организации и оформлению надлежащего осуществления правовых норм. Таким образом, как правило, под административными процедурами понимается первичный элемент административного процесса.

Например, И.М. Лазарев, анализируя административно-организационные отношения в сфере взаимоотношения граждан и их организаций с органами исполнительной власти, выделяет следующие виды административных процедур²:

а) между структурными подразделениями органов исполнительной власти и между этими органами (их должностными лицами) и подведомственными им коммерческими и некоммерческими организациями;

б) между органами исполнительной власти, гражданами и их организациями.

Рассматривая вопросы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации, следует отметить, что юридически само понятие «административная процедура» нигде не закреплено. Более того, отсутствует федеральный административно-процессуальный законодательный акт в данной сфере государственного управления.

Анализ действующего законодательства также не даёт однозначного ответа на вопрос о том, сформирован ли в нашей стране институт административных

² Лазарев, И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации / И. М. Лазарев. М. : РАН Институт государства и права, 2009. С. 51 – 52.

процедур или нет? Проблема правотворчества напрямую связана с теми спорами, которые имеют место в научных кругах. Нет единого мнения о том, имеет ли право на существование управленческая концепция понимания сущности административного процесса или нет. Авторы задают вопрос: является ли правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями и не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения, административно-процессуальной?

О проблеме развития института административных процедур в Российской Федерации можно судить по истории законопроекта «Об административных процедурах»³, который был внесён в Федеральное собрание в 2001 г. и до сих пор по нему не принято положительное решение. Ещё задолго до этого, в середине 90-х гг. двадцатого века, высказывалась идея принятия Административно-процессуального кодекса РФ, но и эта инициатива не нашла своей реализации.

Рассматривая вопросы проблематики административных процедур, нельзя не отметить, что в июле 2010 г. принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴. Данным Законом были урегулированы отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Обращает на себя внимание то, что законодатель прямо не относит вопросы правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, направленной на реализацию своих полномочий, к сфере административно-процессуального права. Однако сущность и содержание принимаемых в связи с этим правовых актов свидетельствуют о том, что речь идёт именно о развитии института административных процедур в Российской Федерации как части административного процесса, так как фактически в федеральном законе говорится о деятельности органов исполнительной власти, направленной на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и их организациями, и не связанной с рассмотрением споров или применением

³ Об административных процедурах : проект Федерального закона № 64090-3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

мер принуждения, то есть об административных процедурах. Однако в Законе понятие «административная процедура» заменено понятием «государственная (муниципальная) услуга», тем самым административно-организационные отношения выносятся за рамки административно-процессуального права. Этот вывод может следовать в силу того, что, согласно ст. 128 Гражданского кодекса РФ, услуги относятся к объектам гражданских прав⁵.

Полагаем, такой вывод будет ошибочным, так как помимо формы правовой деятельности (услуга) следует учитывать содержание, целевое назначение и субъектный состав этой деятельности. В ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» «государственная услуга» определяется как деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Таким образом, цель оказания государственных (муниципальных) услуг – это в первую очередь реализация функций органа публичной администрации, а не удовлетворение имущественных или личных неимущественных интересов физического или юридического лица, что, по нашему мнению, выводит данную деятельность из сферы гражданско-правового регулирования.

На основании изложенного полагаем обоснованным вывод о том, что сегодня административные процедуры реализуются на базе правового регулирования Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ, который по всем признакам можно отнести к административно-процессуальному законодательному акту. Несмотря на то, что понятие «административные процедуры» не используется в федеральном законе, это не меняет его административно-процессуальной и государственно-управленческой сущности деятельности при оказании государственных услуг.

Различные административные процедуры являются основным способом

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 07.02.2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

реализации функций (полномочий) органов исполнительной власти. Реализация же данных полномочий может осуществляться как по заявительному принципу, так и по инициативе компетентных органов. В связи с этим необходимо отделять понятие «государственная услуга» и «государственная функция».

Государственная услуга, предоставляемая органами исполнительной власти, – это деятельность по реализации функций органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации пределах.

Государственная функция, в свою очередь, является более широким понятием, так как деятельность по реализации государственных функций осуществляется и по инициативе должностных лиц органов исполнительной власти в силу юридически закреплённых обязанностей (функций, полномочий).

Вместе с тем следует отметить, что деление административных процедур на те, которые реализуются по заявительному принципу, и те, которые реализуются по инициативе компетентного органа, является достаточно условным. Как правило, на практике заявление, например, налогоплательщика на оказание государственной услуги порождает необходимость реализации других административных процедур по инициативе налоговых органов. Например, государственная услуга по регистрации в установленном порядке контрольно-кассовой техники, которая реализуется по заявительному принципу, порождает необходимость реализации другой административной процедуры, связанной с ведением государственного реестра контрольно-кассовой техники (обязательная инициатива налогового органа), которая, в свою очередь, порождает государственную услугу по предоставлению сведений из реестра (заявительский принцип). В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ нормативным правовым актом, устанавливающим порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, является административный регламент. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679⁶.

Следует отметить, что наиболее активно продвигается работа по разработке и

⁶ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 (в ред. от 02.10.2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

утверждению административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. Так, практически все органы исполнительной власти приняли правовые акты по регламентации своей деятельности в сфере выполнения тех или иных административных процедур, и объем такого правового регулирования на сегодня достаточно велик.

В идеале порядок предоставления всех государственных услуг органами исполнительной власти должен иметь нормативно-правовую регламентацию. Однако, как показывают результаты анализа нормативно-правовой базы в сфере регулирования административных процедур, в нарушение ст. 6 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷, согласно которой органы, предоставляющие государственные услуги, обязаны предоставлять их в соответствии с административными регламентами, административные регламенты по значительной части оказываемых органами исполнительной власти государственных услуг отсутствуют.

Вместе с тем процесс регламентации административных процедур находится на стадии активного нормотворчества. Сегодня вопросы поставленной проблематики не содержат исчерпывающей правовой регламентации. Отсутствие административных регламентов по значительному количеству оказываемых органами исполнительной власти государственных услуг является следствием многочисленных споров, которые ведутся в научной среде и практической деятельности законодательных органах по вопросам как административного процесса в целом, так и административных процедур в частности. В завершение нескольких слов следует сказать о перспективах развития административных процедур и их реализации в деятельности органов исполнительной власти. Особое место в развитии института административных процедур занимают вопросы организации деятельности исполнительных органов по принципу «одно окно». Юридической базой данного направления правового регулирования заложены нормой ст. 15 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в которой идёт речь об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах. В соответствии с принципом «одного окна» предоставление государственной или муниципальной услуги осуществляется

⁷ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом в специализированный многофункциональный центр, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные услуги, или органами, предоставляющими муниципальные услуги, осуществляется многофункциональным центром без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии. Полагаем, учитывая большое количество оказываемых органами исполнительной власти государственных услуг, практическое внедрение и развитие принципа «одного окна» сегодня является приоритетным.

Другим прогрессивным направлением в сфере формирования института административных процедур в Российской Федерации является использование информационно-коммуникационных технологий при предоставлении государственных услуг.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг или организующих предоставление государственных и муниципальных услуг, и заявителей, осуществляется на базе информационных систем, включая государственные и муниципальные информационные системы, составляющие информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру. Правила и порядок информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также требования к инфраструктуре, обеспечивающей их взаимодействие, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Инновационной и перспективной для деятельности исполнительных органов власти является закрепленная в законодательстве норма об организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных карт.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» универсальная электронная карта представляет собой материальный носитель, содержащий

зафиксированную на нём в визуальной (графической) и электронной (машиночитываемой) формах информацию о пользователе картой и обеспечивающий доступ к информации о пользователе картой, используемой для удостоверения прав пользователя картой на получение государственных и муниципальных услуг, а также иных услуг, оказание которых осуществляется в электронной форме.

В заключение отметим, что процесс формирования института административных процедур в Российской Федерации постепенно набирает свои обороты, и этому есть объективные причины. Реформирование социально-экономической сферы государства не может быть успешным, если параллельно не решать проблему реформирования системы государственного управления. При этом одним из направлений административной реформы объективно является чёткая регламентация функций и задач, которые обязаны выполнять органы исполнительной власти, и данная регламентация должна реализовываться в рамках административно-процессуального законодательства.

Формирование института административных процедур в Российской Федерации должно быть научно обоснованным. В этой связи необходимо принять управленческую концепцию административного процесса, а именно: любая деятельность органа исполнительной власти, направленная на принятие какого-либо решения, должна рассматриваться в рамках административного производства (процесса). Эта деятельность должна регламентироваться административно-процессуальным законодательством, которое необходимо разработать и принять в Российской Федерации, и не важно, будет это Административно-процессуальный кодекс РФ или Федеральный закон «Об административных процедурах», которые объединят и процессуально обоснуют уже действующие нормативно-правовые акты в данной сфере.

Можно утверждать, что институт административных процедур в Российской Федерации в целом и правовое закрепление порядка оказания государственных услуг органами исполнительной власти в частности находятся на стадии интенсивного формирования. Этот процесс уже имеет надежную базу в виде федерального закона, что предопределяет построение четкой системы правовой регламентации данного вида деятельности исполнительных органов и достаточно активное подзаконное нормотворчество в данной сфере правового регулирования.

Б.М. Исаев,
генеральный директор ООО «КАСКАД» (г. Хабаровск),
аспирант ГОУ ВПО
«Дальневосточный государственный университет путей сообщения»

МЕТОДИКА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Для оценки деловой активности в области реализации инвестиций в перспективе используются отчетные материалы о капитальных вложениях в однородные по архитектурно-планировочным параметрам объекты. Анализ временных рядов отражает изменения индикаторов реализации инвестиций, в роли которых выступает выполненный объем строительно-монтажных работ на объекте. Изменение объема прослеживается на протяжении всего времени строительства объекта, затем определяется метод, с помощью которого фиксируются изменения выполненных объемов строительно-монтажных работ по многим объектам. Результирующий вывод, определяющий зависимость объема строительно-монтажных работ от времени, используется для разработки диагностической модели.

Анализ временных рядов может использоваться при исследовании выполнения плана капитальных вложений в целом по региону или городу. Такой прогноз рассчитывается в два этапа.

На первом этапе – диагностическом – выявляют при помощи статистических методов закономерности прошлого развития и переносят их на некоторый период будущего. На втором этапе производится корректировка полученного прогноза с учетом результатов содержательного анализа текущего состояния и действия экономического механизма на период прогнозирования.

Простейшим способом исследования считается подход, формирующий тренд от фактически достигнутого уровня при выявлении среднего прироста (или темпа роста). Отсюда прогноз на k шагов вперед на момент времени $t = N + k$ получается по формуле:

$$Y_p(N + k) = Y(N) + k \cdot САП; \tag{1}$$

$$САП = (Y(N) - Y(1)) / (N - 1),$$

где САП – средний абсолютный прирост.

Этот способ привлекает внимание многих работников статистических органов благодаря своей простоте и легкости реализации. Однако, кроме указанных достоинств, он имеет несколько существенных недостатков. Во-первых, все фак-

тические наблюдения являются результатом закономерности и случайности, следовательно, базируются на последнем наблюдении. Во-вторых, появляются трудности в оценке правомерности использования среднего прироста в каждом конкретном случае. В-третьих, данный подход не позволяет сформировать интервал, внутрь которого попадет прогнозируемая величина, и определить степень уверенности в этом. Данный подход применяется лишь как ориентир будущего развития или же если невозможно использовать описываемые ниже статистические методы (например, при очень малом объеме наблюдений).

Статистические методы исследования исходят из предположения о возможности представления уровней временного ряда в виде суммы нескольких компонентов, отражающих закономерность и случайность развития, в частности, в виде суммы трех компонентов:

$$Y(t) = f(t) + S(t) + E(t), \quad (2)$$

где $f(t)$ – тренд (долговременная тенденция) развития;

$s(t)$ – ситуационный компонент;

$E(t)$ – остаточный компонент.

Ситуационный компонент характеризует устойчивые внутригодовые колебания уровней. Он проявляется в некоторых показателях, представленных квартальными или месячными данными. Для данных с иным шагом наблюдения $s(t) = 0$.

Основная цель статистического анализа временных рядов – изучение соотношения между закономерностью и случайностью в формировании значений уровней ряда, оценка количественной меры их влияния. Закономерности, объясняющие динамику показателя в прошлом, используются для прогнозирования его значений в будущем, а учет случайности позволяет определить вероятность отклонения от закономерного развития и его возможную величину.

Формирование уровней ряда определяется закономерностями трех основных типов – инерцией тенденции, инерцией взаимосвязи между последовательными уровнями ряда и инерцией взаимосвязи между исследуемым показателем и показателями-факторами, оказывающими на него причинное воздействие.

В ходе предварительного анализа определяется соответствие имеющихся данных требованиям, предъявляемым к ним математическими методами (объективности, сопоставимости, полноты, однородности и устойчивости); строится график динамики, рассчитываются основные динамические характеристики (приросты, темпы роста, темпы прироста, коэффициенты автокорреляции).

Набор моделей формируется на основе интуитивных приемов (таких, например, как анализ графика динамики ряда), формализованных статистических процедур (исследование приростов уровней), исходя из целей исследования и качества имеющейся информации, а также содержательного анализа. Предпочтение отдается наиболее простым моделям, которые могут быть содержательно интерпретированы. Эти проблемы гораздо быстрее решаются с помощью компьютерных программ или моделированием, при этом проводятся вычисления по всем доступным специалисту моделям и методам.

Численное оценивание параметров моделей кривых роста осуществляется на основе метода наименьших квадратов (МНК), а адаптивных моделей – с помощью специальных процедур. Во всех случаях основная идея оценки параметров заключается в максимальном приближении модели к исходным данным. Указанные модели используют лишь один фактор – «время», который условно представляет всю совокупность причинных факторов, влияющих на интересующий специалиста показатель. Кривые роста определяются исходя из равноценности всех данных и отражают общую тенденцию развития, а адаптивные модели строятся с учетом большей значимости последних наблюдений и лучше отражают динамику изменения.

Оценка адекватности построенных моделей осуществляется путем исследования свойств остаточного компонента, то есть расхождений, рассчитанных по модели уровней и фактических наблюдений. Наиболее важными свойствами остаточного компонента являются независимость уровней ряда остатков, их случайность и соответствие нормальному закону распределения. Для адекватных моделей рассчитываются и сравниваются характеристики точности, такие как среднее относительное и среднее квадратическое отклонение.

В качестве прогнозной модели может быть выбрана лучшая из числа построенных, либо построена обобщенная модель на основе нескольких существующих. При выборе лучшей модели следует учитывать не только формальные статистические характеристики, но и интерпретируемость их траектории развития с содержательной точки зрения. В случае несовпадения результатов выбора по статистическому и содержательному критериям предпочтение отдается последнему. На основе построенной модели рассчитываются точечные и интервальные прогнозы. Точечный прогноз получается путем подстановки в модель (уравнение тренда) соответствующего значения фактора «время», то есть $t = N + 1, N + 2, \dots, N + k$. Интервальные прогнозы строятся на основе точечных.

Доверительным интервалом называется такой интервал, относительно которого можно с заранее выбранной вероятностью утверждать, что он содержит значение прогнозируемого показателя. Ширина интервала зависит от качества модели, то есть от степени ее близости к фактическим данным, количества наблюдений, горизонта прогнозирования и выбранного пользователем уровня вероятности. После получения прогнозных оценок необходимо убедиться в их разумности и непротиворечивости оценок, полученных иным способом, то есть полученный прогноз должен быть подвергнут критическому рассмотрению с целью выявления возможных противоречий известным фактам и сложившимся к настоящему моменту представлениям о характере развития в периоде упреждения прогноза. Все методы прогнозирования используют аппарат математической статистики, который требует от исходных данных, чтобы они были сопоставимы, достаточно представительны для проявления закономерности, однородны и устойчивы. Невыполнение одного из этих требований делает бессмысленным применение математического аппарата.

Представительность данных характеризуется, прежде всего, их полнотой. Достаточное число наблюдений определяется в зависимости от цели проводимого исследования динамики. Если целью является описательный статистический анализ, то в качестве изучаемого интервала времени можно выбрать любой, по своему усмотрению.

Изломы тенденций свидетельствуют об изменении закономерностей протекания процесса или об изменении методики вычисления значений показателя. Если значение на конце временного ряда «выпадает» из общей тенденции, то без дополнительной информации о причинах «выброса» на конце ряда не представляется возможным определить, является ли это наблюдение аномальным или свидетельствует о наличии изменения тенденции. В этом случае также важно провести качественный анализ происходящих изменений или дождаться поступления нового наблюдения. Если излом тенденции обусловлен изменением методики расчета показателя, то уровни, предшествующие излому тенденции, могут быть использованы в оценке характеристик динамики и для построения модели при условии их пересчета согласно новой методике. В случаях, когда такой пересчет невозможен, эти уровни ряда должны быть исключены из рассмотрения. Если излом тенденции отражает изменение закономерностей развития процесса, то в качестве информационной базы для статистического анализа могут быть использованы только значения, соответствующие последнему излому тенденций. Устойчивость – четвертое требование, предъявляемое к исходному времен-

ному ряду. Свойство устойчивости временного ряда отражает преобладание закономерности над случайностью в изменении уровней ряда. На графиках устойчивых временных рядов даже визуально прослеживается закономерность, а на графиках неустойчивых рядов изменения последовательных уровней представляются хаотичными, и поэтому поиск закономерностей в формировании значений уровней таких рядов лишен смысла.

Для предварительной оценки полиномиальной тенденции полезно использовать показатель дисперсии исходного и производных от него разностных рядов:

$$S_d^2 = 1/n \sum_{t=1}^n (Z(t) - Z_{cp})^2, \quad d = 0, 1, 2; \quad n = N - d, \quad (3)$$

где $z(t)$ – разностный ряд порядка d ;

Z_{cp} – среднее значение разностного ряда.

При $d = 0$ используется исходный ряд, при $d = 1$ – ряд, составленный из цепных приростов.

В качестве полиномиальной модели, характеризующей развитие исследуемого процесса, может быть взята та, которая соответствует минимальной величине дисперсии. Как известно, кривые роста – это математические функции, предназначенные для аналитического выравнивания временного ряда [98].

Наиболее часто в практической работе используются кривые роста, которые позволяют описывать процессы трех основных типов: без предела роста; с пределом роста без точки перегиба; с пределом и точкой перегиба.

Для описания процессов без предела роста служат функции:

$Y(t) = A_0 + A_1 \cdot t$	прямая
$Y(t) = A_0 + A_1 \cdot t + A_2 \cdot t^2$	парабола II порядка
$Y(t) = \exp(A_0) \cdot t^{A_1}$	степенная
$Y(t) = \exp(A_0 + A_1 t)$	экспонента
$Y(t) = \exp(A_0 + A_1 \cdot t) \cdot t^{A_2}$	кинетическая кривая
$Y(t) = \exp A_0 + A_1 \operatorname{Lnt}(1 + A_2 \operatorname{Lnt} t)$	линейно-логарифмическая функция II порядка
$Y(t) = \exp A_0 + A_1 \operatorname{Lnt}(t)$	линейно-логарифмическая функция I порядка

Временные ряды в исследовании представляются эмпирическими рядами. Эмпирический ряд регрессии образуется вычислением по значению одного варьирующего признака X среднее значение (y_x) другого признака Y , связанного с X корреляционно. Такой двойной ряд чисел можно изобразить в системе прямоугольных координат в виде эмпирической линии регрессии. По оси Y представляется ряд, характеризующий реализацию инвестиций на данном строительном объекте, по оси X – периоды их реализации.

Список использованных источников

1. Ага, М. С. Оптимальное планирование в автоматизированных системах управления строительством / М. С. Ага, Л. М. Каплан. – Л. :Стройиздат,1976. –149 с.
2. Антонец, П. Б. Экономика и организация строительства : учеб. пособие для ВПШ / П. Б. Антонец, Б. С. Бушуев, В. Н. Зарубин. – М. : Мысль, 1984. – 228 с.
3. Воропаев, В. И. Модели и методы календарного планирования в автоматизированных системах управления строительством / В. И. Воропаев. – М. : Стройиздат, 1975. – 232 с.
4. Галкин, И. Г. Планирование и управление строительным производством с применением методов экономики математического моделирования и ЭВМ / И. Г. Галкин. – М. : Стройиздат,1978. – 384 с.
5. Старр, М. Управление производством / М. Старр. – М. : Прогресс,1968. – 400 с.
6. B.M.Isaev. "Methods of research and modeling of capital construction in the region." Interregional Scientific and Practical Conference. Birobidzhan, Russia, 8.7 in November 2012, pp. 1-6.

*А.П. Князев,
оценщик / юрист ООО «Региональный экспертно-оценочный центр
«Вымпел» (г. Хабаровск),
аспирант ФГБОУ ВПО
«Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ПУБЛИЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон о местном самоуправ-

лении) в гл. 5 закрепляет различные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Перечень указанных форм не является исчерпывающим: ст. 33 Закона допускает существование других, не противоречащих закону форм.

В научной литературе и различных комментариях к Закону о местном самоуправлении⁸ к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении относят публичные мероприятия: собрания, демонстрации, митинги, шествия, пикетирования, предусмотренные Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон о митингах). Как правило, связано это с тем, что через участие в публичных мероприятиях население выражает свое мнение по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни муниципального образования, выдвигает определенные требования и, таким образом, оказывает воздействие на органы местного самоуправления при принятии ими решений по вопросам местного значения. Таким образом, реализация права граждан РФ на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях плавно перетекает в реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления. Как следствие, происходит отождествление публичных мероприятий с формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. На наш взгляд, рассматриваемая точка зрения является спорной и неоднозначной. Прежде всего, это связано с самим правом граждан на осуществление местного самоуправления. Указанное право ни в данной, ни в какой-либо иной формулировке, начинающейся с привычных слов: «Граждане Российской Федерации имеют право на...», в Конституции РФ⁹ не встречается. Однако это не означает, что такого права нет. Оно присутствует в Конституции РФ в виде отдельных элементов, разбросанных по другим статьям гл. 2 и 8 Конституции РФ. Например, ст. 130 и 131 определяют формы, посредством которых гражданами осуществляется местное самоуправление, и территории, на которых это происходит; ст. 32 Конституции РФ закрепляет право граждан РФ участвовать в управлении делами государства, право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; в соответствии со ст. 33 Конституции РФ граж-

⁸ См., напр., Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // под ред. С. Е. Чаннова, А. А. Подсумковой. М. : Ось-89, 2008; Постовой Н. В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 226 – 230; Система муниципального управления : учебник для вузов / под общ. ред. В. Б. Зотова. М. : Юрист, 2005. С. 142.

⁹ Конституция Российской Федерации от 04.12.1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

дане РФ могут обращаться совместно или в индивидуальном порядке в органы местного самоуправления. Таким образом, право на осуществление местного самоуправления является комплексным, содержащим в себе элементы других прав, предусмотренных Конституцией РФ.

Не является исключением и право на проведение публичных мероприятий, элементы которого также присутствуют в праве на осуществление местного самоуправления, прежде всего это относится к такому элементу, как возможность оказывать воздействие на органы местного самоуправления при принятии ими решений по вопросам местного значения путем выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни муниципального образования. Однако представляется, что данный факт не может служить основанием для отнесения публичных мероприятий к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. В пользу данного утверждения можно привести следующие доводы.

Во-первых, рассматривая формы проведения публичных мероприятий и формы реализации населением права на осуществление местного самоуправления, предусмотренные Законом о местном самоуправлении, можно столкнуться с юридическими категориями, которые выражаются в одинаковых терминах, но имеют разные цели, назначение и правовой характер. К примеру, следует разграничивать собрания как форму публичных мероприятий и собрания и сходы граждан как формы, предусмотренные Законом о местном самоуправлении. О необходимости такого разграничения высказался Верховный Суд РФ по делу, в котором гражданин РФ просил признать недействующими и не подлежащими применению некоторые положения Закона Калининградской области «О собраниях (сходах) граждан в Калининградской области». Заявитель оспаривал положения, в соответствии с которыми проведение собрания граждан допускается только после получения соответствующего разрешения от представительного органа муниципального образования, а также положения о том, что организация собрания лежит на комиссии по проведению собрания, члены которой назначаются представительным органом муниципального образования. По мнению заявителя, рассматриваемый Закон Калининградской области противоречил Федеральному закону № 54-ФЗ и не был направлен на обеспечение реализации установленного конституцией РФ права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Рассматри-

вая поданное заявление, Верховный Суд РФ отметил принципиальное различие в характере регулируемых правоотношений. Так, Суд пришел к выводу о том, что, хотя в оспариваемых положениях Закона Калининградской области и в Федеральном законе № 54-ФЗ регулируется порядок проведения собраний граждан, заявитель ошибочно полагает, что этот порядок должен быть единым для всех случаев проведения собрания, независимо от правовых оснований их созыва: Федеральный закон № 54-ФЗ регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Закон Калининградской области устанавливает порядок осуществления гражданами РФ своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления. При этом понятия «собрания» в приведенных законах имеют различный правовой характер, как, собственно, и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

Во-вторых, следует иметь в виду, что целью публичного мероприятия, согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ, является *свободное выражение и формирование мнений*, а также *выдвижение требований* по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики (применительно к теме нашего исследования мы имеем в виду вопросы политической, экономической, социальной и культурной жизни муниципального образования). Таким образом, изначально право на проведение публичных мероприятий не предполагает участия граждан в управлении делами государства или в управлении делами на уровне местного самоуправления, не осуществляется участие в управлении как таковом.

В-третьих, следует обратить внимание на то, что зачастую публичные мероприятия используются как громоотвод, как возможность не столько провести конструктивный диалог с властью и найти точки соприкосновения, сколько как способ разрядить накалившуюся обстановку, порой не без нарушений действующего российского законодательства, сопровождающихся применением насилия. С этой точки зрения вряд ли можно назвать формой участия населения в осуществлении местного самоуправления действия, нарушающие закон, для пресечения которых необходимо задействовать правоохранительные органы. Неслучайно политика государства в сфере законодательства, регулирующего проведение публичных мероприятий, получила направленность на повышение

ответственности за нарушение порядка их проведения: в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹⁰, увеличились размеры штрафов за нарушение порядка организации или проведения публичного мероприятия; введена новая статья в КоАП РФ, касающаяся организации массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка.

Рассмотрев выше некоторые аспекты соотношения публичных мероприятий и форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, нельзя не затронуть вопрос о том, каковы ответные действия органов местного самоуправления при реализации гражданами прав, предусмотренных Законом о местном самоуправлении и Законом о митингах. В соответствии с ч. 2 ст. 19 Закона о митингах, органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия. Обязанность органов местного самоуправления – отреагировать на поступившие от населения обращения. Вопросы содержится и в Законе о местном самоуправлении, например в ст. 26 и 29. Однако в формулировках Закона о митингах отсутствует конкретика: каким образом организатору публичного мероприятия должны сообщить о результатах рассмотрения вопросов, адресованных органам местного самоуправления, что означает «принять необходимые решения»? В то же время Закон о местном самоуправлении более точен: например, при внесении проекта муниципального правового акта в порядке реализации правотворческой инициативы граждан соответствующий орган местного самоуправления или должностное лицо, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, должны обязательно рассмотреть указанный проект в течение трех месяцев. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в поряд-

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.

ке реализации правотворческой инициативы граждан, *должно быть официально в письменной форме* доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан. В соответствии с ч. 4 ст. 29 обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Часть 6 названной статьи устанавливает, что итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Таким образом, более четкая правовая регламентация объединяет формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении и отграничивает их от других форм социальной активности граждан, каковыми являются публичные мероприятия.

Обобщая вышеизложенное, следует еще раз подчеркнуть, что публичные мероприятия не относятся к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Публичные мероприятия представляют собой отдельную разновидность социальной активности граждан, отличающуюся своим содержанием и правовой регламентацией.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 04.12.1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 06.10.2003 г. № 131 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : ФЗ от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

4. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // под ред. С. Е. Чаннова, А. А. Подсумковой. – М. : Ось-89, 2008.

5. Постовой, Н. В. Муниципальное право России / Н. В. Постовой. – М., 2000. С. 226 – 230.

6. Система муниципального управления : учебник для вузов / под общ. ред. В. Б. Зотова. – М. : Юрист, 2005. С. 142.

М.Ф. Ковтун,
канд. пед. наук, начальник отдела по работе с
территориальным общественным самоуправлением мэрии города
муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО

ТОС КАК ФОРМА САМООРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «ГОРОД БИРОБИДЖАН» ЕАО

Эффективность системы местного самоуправления в значительной мере зависит от успешности взаимодействия власти и местного сообщества, конструктивного содержательного диалога, ориентации на совместное решение проблем местной жизни. Такое взаимодействие должно базироваться на взаимной информированности, заинтересованности и готовности обеих сторон к совместному участию в данном процессе. При этом население является не объектом, а субъектом управления. Органы территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) стали одной из неотъемлемых составляющих в жизни города Биробиджана. Поле их деятельности разнообразно. Активисты органов ТОС сейчас уже осознали свою силу в решении многих жилищных проблем и проблем микрорайонов по благоустройству собственной территории, организации досуга, содействию занятости, поддержки социально незащищенных категорий населения.

На сегодняшний день на территории городского округа действует 181 орган ТОС: 24 поселковых и 68 уличных комитетов, 83 домовых комитета. С 2009 г. появилась новая форма ТОС как некоммерческая организация – советы микрорайонов. Их создание было вызвано пониманием того, что от разрозненных действий отдельных граждан, юридически грамотных, имеющих активную жизненную позицию, необходимо переходить к их объединению в некоммерческие и общественные организации. Мы не умаляем значение других форм ТОС, но деятельность советов микрорайонов как юридических лиц, бесспорно, более продуктивна. Они сегодня объединяют не только активных жителей, что традиционно, но и другие общественные организации, коммерческие структуры, образовательные учреждения, действующие на территории Совета.

На территории городского округа осуществляют свою деятельность шесть советов микрорайонов: с 2009 г. – «Осенний», «Икуринский», «Сопка», «Биробиджан-2», с 2011 г. – «Бумагина», «Стяжкина».

В программе «Активизация участия населения в местном самоуправлении на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области» заложены средства на развитие материально-технической базы советов, проведение мероприятий, поощрение актива территориального общественного самоуправления. Органам ТОС предоставлены в безвозмездное пользование муниципальные помещения. Финансирование поддержки деятельности территориального общественного самоуправления с 2010 г. увеличилось в три раза (2010 г. – 630 тыс. руб., 2011 – 2012 гг. – 1 730 тыс.руб.).

В рамках данной программы Дальневосточным институтом – филиалом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» – проводилось социологическое исследование «Развитие общественной активности на территории городского округа» в 2011 году.

Социальная активность жителей г. Биробиджана, по самооценкам самих жителей, руководителей общественных объединений города, молодежных общественных объединений, председателей органов ТОС неоднозначна.

Итогом сложной работы по созданию условий для развития и повышения эффективности работы ТОС стало изменение отношения жителей города к работе этих органов. По данным социологического исследования, за последние три года более чем в два раза увеличилось количество биробиджанцев, которые считают, что работа ТОС полезна и общественно значима.

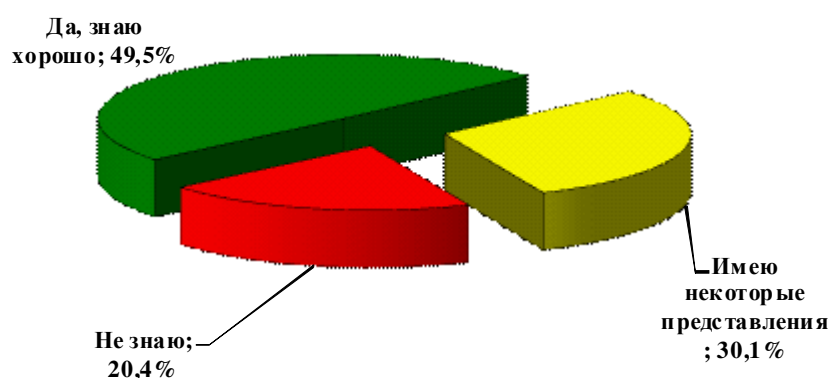


Рисунок 1 – Уровень включённости населения в деятельность общественных объединений и организаций (в процентах от числа опрошенных)

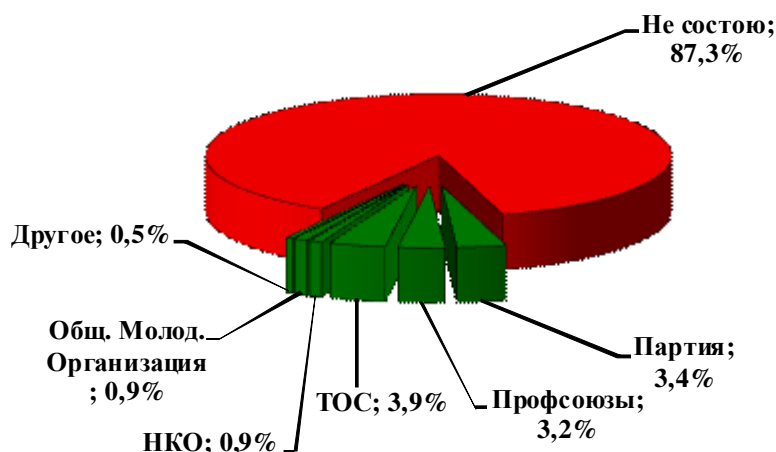


Рисунок 2 – Уровень знания населения о том, что такое ТОС
(в процентах от числа опрошенных)

Хорошие знания о том, что такое ТОС, показала половина опрошенных, третья часть респондентов имеет отрывочные представления, каждый пятый ничего не знает о них. Результаты исследования выявили влияние социальной активности граждан на уровень их знаний и понимание значимости жителей в процессах, протекающих на территории города.

Следует отметить, что через деятельность органов ТОС посредством привития желания быть полезным людям, а также чувства гражданской ответственности формируется социальная активность граждан, участвующих в различных общественных мероприятиях городского округа.

Таблица 1 – Ранжирование мотивов участия граждан в общественной деятельности
(в процентах от числа опрошенных)

Мотивы	%
1. Желание быть полезным людям	35,2
2. Чувство гражданской ответственности	28,7
3. Потребность разобраться в происходящем	19,4
4. Возможность решать свои проблемы	18,1
5. Возможность заработка	6,9
6. Стремление к какому-либо идеалу	5,6
7. Потребность развития организаторских способностей	5,1
8. Стремление повышения на работе, занять руководящую должность	3,7
9. Стремление повысить свой авторитет, статус	3,2

Среди мотивов неучастия более трети опрошенных были отмечены: «занятость своими делами» и «отсутствие времени».

От готовности людей участвовать в общественной жизни территории, на которой они проживают, во многом зависит и решение актуальных социальных проблем. Ведь для демократического общества крайне важен и необходим достаточно высокий уровень общественной активности граждан.

Фактически можно говорить о зарождении и становлении социально значимой общественной активности городского сообщества в сфере ТОС, которое пытается стимулировать включение каждого отдельного индивида в общественные отношения, развивать «сети поддержки» в городском округе, преобразуя его в современное гражданское общество.

Между тем, учитывая процессы активизации деятельности ТОС, необходимо отметить, что сознание людей осталось во многом на предметно-деятельностном уровне: главное внимание население уделяет содержанию деятельности ТОС без должного личного восприятия.

Данное исследование отражает желание биробиджанцев-респондентов активно участвовать в деятельности ТОС, что способствует дальнейшему развитию и углублению местного самоуправления.

Чтобы ТОС в целом развивалось более целенаправленно, мэрией города корректируются частные, промежуточные задачи, а именно привлекаются граждане как основные субъекты к достижению общих целей в управлении территорией и местным сообществом. Данной цели служит реализация программы «Активизация участия населения в местном самоуправлении на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области», внедрение различных конкурсных технологий, стимулирующих развитие деятельности ТОС на территории городского округа, а также разработка нормативно правовых актов, закрепляющих и регламентирующих деятельность ТОС.

Мэрия города, стимулируя активность органов ТОС, проводит ежегодно смотр-конкурс на звание «Лучший комитет», конкурс «Лучшая дворовая территория города Биробиджана», «Лучшая усадьба города Биробиджана», «Лучшее ЛПХ города Биробиджана», «Лучшая дворовая ёлка города Биробиджана».

С 2010 г. проводится конкурс социально значимых проектов среди органов ТОС городского округа – технология, которая позволяет более эффективно использовать бюджетные средства, выделяемые на развитие социальной сферы, и одновременно привлекать дополнительные материальные, финансовые и трудовые ресурсы некоммерческих организаций и органов ТОС, созданных для решения различных социальных проблем.

В 2010 г. была определена общая сумма конкурса – 90000 рублей.

В 2011 г. – 300 000 рублей.

В 2012 г. – 500 000 рублей.

Технология конкурса социально значимых проектов связывает воедино три важнейших сектора экономики – государственный, коммерческий и некоммерческий для решения социально значимых проблем местного сообщества.

Кроме того, конкурсная технология обеспечивает и весомые выгоды населению нашего города, которые в общем плане можно определить как снижение социальной напряженности, повышение качества социальных услуг, и много другое. Очень важным, на наш взгляд, представляется механизм определения победителей и распределения средств. В данном случае речь идет не о традиционном целевом финансировании мэрией города определенных организаций. Здесь задействован весьма актуальный конкурсный механизм отбора заявок конкурсной комиссией, в состав которого входят депутаты городской думы, представители мэрии города, предпринимательства, образовательных учреждений, науки, некоммерческих организаций, в том числе и молодежных, что обеспечивает объективность оценок. Кроме того, большую роль играют заранее объявленные в условиях конкурса критерии оценок заявок, на которые ТОСы-участники могут ориентироваться при разработке некоммерческих проектов.

В 2010 г. было шесть проектов-победителей. В результате проведения конкурса общая стоимость проектов составила 498 716 руб., из них привлеченные средства – 2 920 160 руб., собственные средства заявителя – 116 700 рублей.

В 2011 г. – пятнадцать проектов-победителей. Общая сумма проектов составила 2 108 900 рублей. Экономический эффект наглядно представлен и в увеличении стоимости реализованных проектов – 7,3 раза. На каждый выделенный рубль для реализации проектов заявителями было привлечено 6,3 рубля.

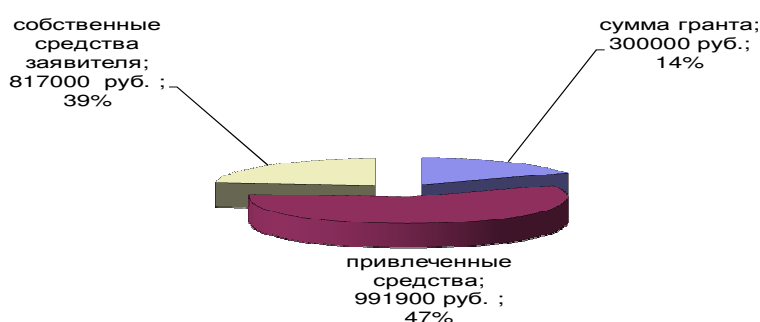


Рисунок 3 – Итоговая стоимость проектов в 2011 году

В 2012 г. – шестнадцать проектов-победителей. Органы ТОС активно реализуют собственные инициативы, но большая часть работы составляет

совместную деятельность. Так, совместно с другими организациями и учреждениями различной организационно-правовой формы решаются вопросы местного значения, направленные на улучшение жизнедеятельности населения:

– административно-правовые вопросы: принятие нормативных актов, рейды актива с участковыми уполномоченными с целью выявления нарушителей паспортного режима, общественного порядка, по работе с неблагополучными и многодетными семьями, трудными детьми и подростками и т.п.;

– вопросы благоустройства территорий, чистки колодцев, по налаживанию освещения территорий, наведению порядка в подвалах и подъездах, по организации и проведению субботников, сохранности и содержанию в чистоте мест общественного пользования;

– социально-культурные вопросы: проведение праздников, спортивных соревнований, работа с пенсионерами, инвалидами, подготовка необходимых документов для оформления социально неблагополучных граждан в соответствующие инстанции, благотворительная помощь малообеспеченным семьям и жителям, попавшим в трудные жизненные ситуации;

– вопросов воспитания молодого поколения: организация трудовой занятости подростков и молодежи, форпостов, досуга в каникулярное время, патриотических акций, поощрения в виде экскурсий, поездок и др.

Большая часть домов, входящих в ТОС, – это частный сектор, отсюда и специфика работы. Благодаря настойчивости ТОСовцев и их постоянному взаимодействию с мэрией города, была проведена большая работа по благоустройству улиц наших поселков (подсыпка, грейдирование и освещение), по очистке и ремонту колодцев, а также по установке аншлагов и номерных знаков на дома, заключению договоров на вывоз твердых бытовых отходов с территории частного жилого сектора. ТОСовцы выступают общественными контролерами, без подписи которых не будут приняты работы по благоустройству территорий и ремонту подъездов. Активисты ТОС ведут информационную и разъяснительную работу среди населения по государственной поддержке личных подсобных хозяйств в городском округе: разъясняют порядок получения дотаций на приплод крупного рогатого скота, на возмещение части затрат по содержанию свиноматок, подписывают акты учета приплода, информируют о возможности приобретения скота и птицы, собирают информацию о наличии скота и птицы у жителей городского округа. В результате деятельности ТОС экономический эффект от общественных работ в городе Биробиджане по итогам 2011 г. составил более трех миллионов рублей. Отработано более семнадцати тысяч человеко-часов.

Ресурсы развития общественной активности жителей города далеко не исчерпаны. С точки зрения консолидации их на решение вопросов местного значения местное сообщество в лице ТОСовцев может выступать как социальный клей, цементирующий город «снизу», что обеспечивает его устойчивость вне зависимости от перестановок на политической арене города.

Следовательно, в перспективе представляется необходимым следующее: с одной стороны, активизация и развитие социального потенциала населения, участие населения в принятии решений по вопросам местного значения, контроле за деятельностью органов власти, а с другой – создание эффективных инструментов взаимодействия населения и мэрии города, общего информационного и правового пространства, обеспечивающего эффективность взаимодействия. Это будет способствовать преодолению отчуждения населения от власти, формированию механизма социального партнерства, развитию местного сообщества.

Данные выводы позволяют констатировать существование достаточно реальных предпосылок и возможностей для формирования и деятельности общественного самоуправления на территории муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО.

Список использованных источников

1. Развитие общественной активности населения города Биробиджана / науч. рук. Н. М. Байков. –Хабаровск : ДВАГС, 2011.

2. Ковтун, М. Ф. Механизм и процедура социального партнерства органов ТОС и мэрии города / М. Ф. Ковтун //В сб. : Социальное партнерство органов территориального общественного самоуправления и мэрии города. – Биробиджан, 2010. С. 5 – 14.

3. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия / под ред. А. Е. Шадрина. –М. : Агентство социальной информации, 2010. С. 222 – 240.

*Ю.Н. Лебедева, канд. юрид. наук,
доцент кафедры конституционного, административного и финансового права
юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Устав муниципального образования по праву называют главным нормативным правовым актом муниципального образования [2]. Его правовая природа

определяется следующими юридическими свойствами: подзаконный правовой акт; акт учредительного (правоустанавливающего) характера; основополагающий нормативный акт конкретного муниципального образования; акт долговременного действия; наряду с актами, принятыми на референдуме муниципального образования, устав обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормативным актам муниципального образования; имеет особый порядок принятия; подлежит государственной регистрации.

Стабильность устава зависит от многих объективных и субъективных факторов, прежде всего от устойчивости федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, состояния экономической базы муниципального образования [6]. Что касается предмета уставного регулирования, то это сложная теоретическая и практическая задача. В содержании устава выделяют положения двух видов: обязательные (предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и подлежащие включению в устав) и дополнительные, которые муниципальные образования по своему усмотрению включают в текст устава [1].

В соответствии со ст. 44 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в каждом муниципальном образовании должен быть разработан и принят устав муниципального образования. В указанном федеральном законе достаточно подробно определена структура устава муниципального образования как основного муниципально-правового акта. В соответствии с ч. 1 ст. 44 Закона в уставе отражаются следующие положения: 1) наименование муниципального образования; 2) перечень вопросов местного значения; 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления; 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления; 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления; 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц; 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответ-

ствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации; 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования. Указанные положения и составляют обязательное содержание устава. Что касается дополнительных, то, например, в уставе города Хабаровска глава вторая посвящена границам и составу территории города Хабаровска. По мнению А.Ю. Чермита, большинство уставов муниципальных образований в России по своей структуре повторяют общую структуру Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9].

В этой связи, естественно, возникает вопрос: где в уставах муниципальных образований национальные особенности, исторические и иные местные традиции, что предписаны сущности местного самоуправления? По нашему мнению, при принятии устава муниципального образования представительный орган должен проводить также и опросы населения на предмет обозначенной составляющей; очевидно, что публичных слушаний, предваряющих процедуру принятия устава, явно недостаточно.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об организационной структуре местного самоуправления, а именно о регулировании структуры органов муниципального образования в уставах.

С одной стороны, муниципальные образования самостоятельно определяют структуру органов местного самоуправления, с другой стороны, требования федерального законодательства об обязательном наличии в структуре органов представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации, существенно влияют на объем этой самостоятельности. Более того, определение структуры органов местного самоуправления не является вопросом местного значения, а значит, население не может вынести данный вопрос на местный референдум. С такой практикой уже столкнулись в г. Екатеринбурге в 2010 г., когда избирательная комиссия муниципального образования «Город Екатеринбург» была вынуждена отказать в регистрации инициативной группы, предлагавшей вынести на местный референдум вопрос о том, чтобы главой администрации города Екатеринбурга являлось лицо, назначаемое на эту долж-

ность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности [4].

Другим вопросом о структуре органов муниципального образования является характер взаимоотношений (взаимодействий) этих органов внутри системы. Нельзя не согласиться с мнением С.В. Арбузова о том, что принцип разделения властей должен найти отражение и применительно к деятельности органов муниципального образования [1], хотя в научной литературе высказано достаточно много и противоположных мнений [10; 5]. Ряд ученых, уходя от прямого указания на необходимость применения принципа разделения властей на муниципальном уровне, предлагает использовать разграничение полномочий органов власти и управления [7]; другие ведут речь о необходимости внедрения системы разделения компетенции между представительными и исполнительными органами или разграничения функций органов муниципальных образований [3].

Несбалансированность системы органов явно видна на примере муниципальных образований, в которых глава муниципального образования одновременно возглавляет администрацию и председательствует в представительном органе. При таком варианте организации власти говорить о разделении функций представительного органа и исполнительного органа не приходится. Однако выходом из данной ситуации видится формирование контрольно-счетного органа. Но в этой части необходимо осознавать появление соответственно обязанности по финансированию деятельности такого органа. В научной же литературе настойчиво высказывается мнение о том, что эта модель уравнивается усилением роли населения соответствующего муниципального образования в его управлении [8]. Не сами ли себе мы создали такую проблему, четко предписав, сколько органов и каких должно быть в любом муниципальном образовании?

Думается, что компетенция органов в муниципальном образовании все-таки должна быть четко разведена (разделение нормотворческих и исполнительно-распорядительных функций) вне зависимости от размера конкретного муниципального образования.

Несколько иной проблемой, так как она существует в другой плоскости, является противоречие в разделении полномочий между представительными органами муниципальных образований и представительными органами государственной власти. В результате нечеткости такого разделения полномочий на практике появляются вопросы с определением субъекта, который несет ответственность за решение того или иного вопроса [6]. Как правильно отмечает К.В. Мурычев, усугубляет положение еще и нечеткое формулирование самих вопросов

местного значения. Использование таких терминов, как «организация», «содержание», «развитие», «создание условий», «участие», «содействие» и др., не дает представления о реальном объеме полномочий органов местного самоуправления и их соотношении с полномочиями органов государственной власти в той или иной области общественных отношений [6].

Еще одним проблемным вопросом видится отсутствие конкретизации в Федеральном законе полномочий исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. В соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В уставе города Хабаровска к полномочиям администрации отнесен достаточно обширный перечень вопросов, который является открытым, так как возможно осуществление и иных полномочий, отнесенных к ведению органов местного самоуправления, за исключением тех, которые относятся к компетенции городской думы.

Таким образом, рассматривая вопросы уставного регулирования, нельзя не увидеть, что, несмотря на детальность федерального законодательства в этой части, не все механизмы осуществления власти на местах функционируют эффективно. Появление проблем в определении и распределении компетенции органов местного самоуправления как по горизонтали, так и по вертикали (во взаимоотношениях с органами государственной власти) свидетельствует о незавершенности этого процесса и необходимости поиска новых путей оптимизации организации власти на местах.

Список использованных источников

1. Арбузов, С. В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Арбузов. – Екатеринбург, 2001. С. 7, 8.
2. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : НОРМА, 2008. С. 116.

3. Васильев, В. И. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практич. пособие / В. И. Васильев. – М., 1999. С. 136.
4. Захаров, И. В. Институт вопросов местного значения : проблемы теории и практики / И. В. Захаров // Российский юридический журнал. 2011. № 6.
5. Кошевников, Е. М. Государство и местное самоуправление в России : теоретико-правовые основы взаимодействия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. М. Кошевников. – М., 2001. С. 16.
6. Мурычев, К. В. Система представительных органов власти в Российской Федерации : монография / К. В. Мурычев. – М. : Норма, 2011. С. 79, 112 – 113.
7. Овчинников, И. И. Местное самоуправление : конституционно-правовая основа формирования / И. И. Овчинников // В сб. : Конституционный строй России. – М., 1991. Вып. 1. С. 165.
8. Сергеев, Д. Б. Теория разделения властей и система сдержек и противовесов как основы построения структуры муниципального образования / Д. Б. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12.
9. Чермит, А. Ю. Правотворческая практика представительных органов местного самоуправления по структурированию уставов муниципальных образований и их технико-юридическое содержание / А. Ю. Чермит // Общество и право. 2011. № 3.
10. Шугрина, Е. С. Организационные основы местного самоуправления : учеб.-метод. пособие / Е. С. Шугрина. – Новосибирск, 1997. С. 136.

*В.А. Лихобабин,
канд. филос. наук, доцент*

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЗ РОССИИ ОТ 27 ИЮНЯ 2010 ГОДА
«ОБ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ
С УЧАСТИЕМ ПОСРЕДНИКОВ (ПРОЦЕДУРЕ МЕДИАЦИИ)»**

Медиация, относительно новое явление для постсоветской России, постепенно становится реальностью социально-правовой практики.

Еще в 2004 г. в решении VI Всероссийского съезда судей было записано: «...Гарантией эффективной защиты прав является также возможность обращаться к альтернативным способам разрешения споров... Задача судебной власти – содействовать функционированию альтернативных процедур».

В 2006 г. эта идея нашла отражение в Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007 – 2011 годы», утверждённой распоряжением Правительства РФ № 1082-р от 4 августа 2006 г., где в разд. VI было прямо указано, что «для достижения целей и решения задач, предусмотренных программой, необходимо совершенствовать судоустройство путем внедрения примирительных процедур, что будет способствовать снижению нагрузки судов и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов...»

К этому времени медиация уже получила признание в судебной практике ряда субъектов Российской Федерации, в частности, в Ростове-на-Дону, Перми, Липецке, Волгограде, Москве, Санкт-Петербурге и др. [13].

Необходимы были легализация и институализация процедуры медиации и внесение соответствующих изменений в ГПК, УПК и АПК Российской Федерации. Проекты закона о медиации вносились в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в 2006, 2008 и 2009 годах. В марте 2010 г. проект закона был внесен Президентом РФ Д.А. Медведевым и принят 27 июля 2010 г. буквально перед уходом парламента на летние каникулы, что не могло не сказаться на качестве закона. Во-первых, закон получился сугубо прагматическим и по целям, и по задачам, решающим в основном проблемы судебной системы. Разработчики до конца не осознали сущности, природы и преимуществ данного института, его неограниченный потенциал в деле утверждения в России фундаментальной конституционно-правовой ценности гражданского мира и согласия (см. Преамбулу Конституции РФ 1993 г.).

Во-вторых, недостаточно разработан механизм реализации закона, особенно с точки зрения его ресурсного обеспечения – информационно-просветительского, материально-финансового и кадрового.

А ведь речь идет не просто о новом правовом институте, а о новом виде деятельности, о новом параметре развития общества, государственной власти, политико-правовой и социально-экономической сфер и, если хотите, культуре поведения: переход от конфликтной, «силовой» к «диалоговой», переговорной, консенсусной... Именно эти вещи остались вне «зоны видимости» и судейского сообщества, и законодателей.

Правда, справедливости ради, следует отметить, что в ст. 1 Федерального закона « О медиации...» сказано: «...Настоящий закон разработан в целях создания правовых условий для применения в Российской Федерации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора (процедура медиации), содействия развитию партнер-

ских, деловых отношений и формированию этики делового оборота, гармонизации социальных отношений». Однако в качестве предмета правового регулирования выделены лишь гражданские, трудовые и семейные правоотношения.

А между тем при изучении мирового (зарубежного) опыта реализации процедур медиации бросается в глаза тот факт, что предмет правового регулирования значительно шире российского и включает в себя уголовные правоотношения (см., например, Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 15 сентября 1999 г. № Р (99) 19 «Относительно медиации в уголовных делах»), административно-правовые отношения (см.: Рекомендации Комитета Министров Совета Европы от 5 сентября 2001 г. № Р (2001) 9 «Об альтернативных судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами») и даже международно-правовые отношения (см.: Типовой закон «О международной коммерческой согласительной процедуре» (принят Комиссией ООН по праву международной торговли и одобрен Генеральной Ассамблеей ООН. Резолюция 57/18 от 19 ноября 2002 г.)). Более того, в 2004 г. был принят Европейский кодекс поведения для медиаторов и ряд других документов, где все это четко и ясно обозначено.

Вот почему 80 % споров за рубежом разрешается с помощью примирительных процедур: в Германии только 5 % конфликтов в обществе доходит до суда, а 95 % решается на местах. Во Франции и того меньше – 2-3 %. Об этом с сожалением и горечью уже через год после вступления Закона «О медиации...» в юридическую силу говорил в своём Послании Федеральному Собранию РФ Президент Д.А. Медведев: «...В настоящий момент у нас практически нет культуры ведения переговоров и поиска взаимовыгодных решений. Закон о медиации, который принят, почти не работает, случаи заключения соглашения все ещё единичны» [14]. Так вот в чем дело! Если процедурой медиации охвачены все сферы жизнедеятельности общества и государства, то она задаёт, меняет сознание людей, новый взгляд на природу конфликта, спора и возможности его урегулирования, предлагает иные принципы поведения в ситуации конфликта: не «силовые» с участием государственных органов (в порядке подчинённости, судебное рассмотрение), а его разрешение самими участниками конфликта, спора при посредничестве авторитетных, уважаемых, пользующихся доверием сторон, профессионально подготовленных людей (медиаторов).

Есть ли в нашем «суперконфликтном» (от семьи до парламента) обществе условия для интегрирования, укоренения, востребованности альтернативы (досу-

дебных, внесудебных) процедур рассмотрения споров и конфликтов? Полагаю, что ответ очевиден.

Начнём с семьи. 40 % всех тяжких преступлений в России совершается в семьях. Ежегодно в результате домашнего насилия гибнет 12 – 14 тысяч женщин – одна женщина каждые 40 минут. Вал жестокости в семье нарастает. Чаще всего жертвами становятся женщины и дети. Какие альтернативные процедуры, если только 3 % дел подобного рода доходит до суда [4]!

Насилие над женщинами, престарелыми родителями и малолетними детьми фиксируется у нас в каждой четвертой семье. В современной России несовершеннолетних заключённых в три раза больше, чем в СССР в 30-х годах [6].

Вносят свою лепту в процесс «испарения морали» и школа, и СМИ, и Интернет.

Уровень агрессивности молодёжи достиг крайне опасной черты. Выросло целое поколение «А» – от слова «агрессия». Это симптом нашего глубоко нездорового общества [8].

Получил широкое распространение «подростковый лоббинг» (от англ. – «толпа») – организованная коллективная травля подростка сверстниками во дворе, в школе, которая нередко становится причиной самоубийств подростков. За 2011 г. покончило с собой полторы тысячи подростков и двести детей. Каждый двадцатый из ста тысяч в возрасте от 11 – 12 до 16 – 17 лет. В 2012 г. Россия вышла на первое место в мире по подростковым самоубийствам. Но самое страшное, отмечает Михаил Швыдкой, что «ни один из кандидатов в президенты России, ни один из иерархов традиционных и нетрадиционных для России конфессий не отреагировал на эти факты. Ни власть, ни оппозиция. Хотя здесь нужно заголосить на всю страну» [16].

И на этом фоне в стране с 4 класса общеобразовательной школы вводится в учебный процесс модуль «Основы религиозных культур и светской этики», делящий учеников на верующих (по конфессиям) и неверующих. Дикостью назвал эту инновацию Минобрнауки РФ директор Института философии Российской Академии наук Абдусалам Абдукеримович Гусейнов, доктор философских наук, профессор, один из ведущих специалистов в области этики. При этом А.А. Гусейнов заметил, что в данной ситуации общество, люди оказались мудрее чиновников, поскольку 41 % родителей выбрали для своих детей «Основы светской этики» [7].

Все больше и больше детей в России нуждаются в психологической помощи, а число психологов в школах год от года снижается. Сегодня, по данным уполномоченного по правам ребёнка, 69,5 % школ не имеют психологов, а на всю страну всего 17 специализированных психолого-педагогических центров и 6 центров экстренной помощи населению [10].

Растёт вал косвенной агрессии (сплетни, злобные шутки, приступы ярости, крик, хлопанье дверьми и т.п.). Вербальная агрессия захлестывает общество сверху донизу: угрозы, ругань, мат. 42 % россиян вынуждены слушать нецензурную брань в своём ближнем кругу (данные ВЦИОМ). Треть наших соотечественников признает, что использует ненормативную лексику, 31 % россиян выражается на работе [5].

Здесь будет вполне уместно отметить, что один из индикаторов изменения морально-психологического климата в обществе, возрастания конфликтности и агрессивности является общественно-политическая конфронтация, радикализация, агрессивность и милитаризация политической лексики. Все чаще и чаще используются в политике, экономике, социальных отношениях, духовной сфере слова: «враги», «борьба», «война», «фронт», «штаб», «наши», «молодая гвардия», «бунт», «восстание», «революция» и т.п.

Михаил Эпштейн – философ, филолог и культуролог, профессор университета Элюрин (штат Атланта, США) как-то заметил, что «у русских слов преобладает негативная эмоционально-экспрессивная окраска, у иностранных – положительная», считая это проявлением российской ментальности [17].

У россиян, по мнению американских адвокатов, нет понимания сути компромисса и желания его искать, их позиция – всё или ничего. Особенно ярко это проявляется в российской политической жизни в период избирательных кампаний. Со всех сторон раздаются призывы к диалогу, но тут же выдвигаются требования, которые делают диалог невозможным.

«Российская политика, – отмечает директор российских и американских программ Института мировой безопасности (Вашингтон, США) Николай Злобин, – продолжает в значительной степени существовать по принципу «кто не с нами – тот против нас», кто не согласен с тем, за что мы выступаем, тот становится нашим врагом. А с врагом компромисс невозможен». «Общество становится все более многообразным, и в этих условиях неумение находить компромисс может оказаться крайне дестабилизирующим фактором...» В основе современного политического диалога, по мнению Николая Злобина, должен лежать библейский принцип «кто не против нас – тот с нами». Не поиск врагов в лице тех, кто думает иначе, а диалог с ними ради компромисса [9].

Почти анекдотичными, абсурдными примерами, подтверждающими сказанное, служат два факта: 1) крылатое грызловское: «Парламент не место для дискуссий» и 2) неспособность того же парламента принять решение о переходе или непереходе России на «зимнее время».

Как результат, российское общество характеризуется критически низким уровнем взаимного межличностного доверия – всего 24 % при среднеевропейском и не только уровне – 80-85 % [12].

Так, в программных документах Либерально-демократической партии Японии утверждается, что она стремится развивать здоровую парламентскую демократию, с которой «несовместимо игнорирование партнёра, абсолютизация собственного мнения, исходящая из оправдания особых интересов». ЛДПЯ редко шла на «продавливание» законопроектов при голосовании, стремясь заручиться поддержкой малых партий, найти компромиссные варианты [15]. А ведь эта партия с момента образования в 1955 г. и до 1993 г. имела «монопольное право» на формирование правительства, то есть была правящей, имея в своих рядах около 2 млн членов и имея отделения по месту работы членов партии. И это не только в Японии...

Однако вернёмся к России. Как ни прискорбно это признавать, но факты – упрямая вещь: ведь Россия – очень конфликтная страна, страна, где конфликтность зашкаливает. В год в России рассматривается 25 млн судебных дел, в том числе 1 млн уголовных, 14 млн гражданских и 10 млн административных дел.

Не доверяет народ и органам государственной власти всех уровней, ибо в обществе господствует административный произвол: 87 % заявлений граждан против власти было судами удовлетворено [3].

«Дефицит доверия» со стороны народа испытывает и судебная система. А как может быть иначе, если в 2011 г. было вынесено 300 тысяч неправосудных приговоров. Количество оправдательных приговоров составляет чуть более 1 % от общего числа вынесенных приговоров (в Европе этот показатель составляет 15 – 20 %) [11].

Даже В.В. Путин в одной из своих предвыборных статей, касаясь развития судебной системы, подчеркнул, что она «в настоящее время носит ярко выраженный обвинительный и карательный уклон».

Так всё же есть или нет в современной России «площадки» для общественного диалога как свободного, перманентного, идущего на равных обмена мнениями, идеями и взглядами между государством и гражданским обществом, между институтами самого гражданского общества, между центром и регионами, между верующими и атеистами, между «правыми» и «левыми», между отдельными социальными группами, между индивидами, но прежде всего между властвующими и подвластными?

Один из ведущих политологов страны Эдуард Яковлевич Баталов на этот вопрос отвечает отрицательно. Он пишет, что «такого диалога...у нас не велось никогда – ни до революции, ни в СССР, ни в постсоветской России. Власть не

умела и не хотела общаться с народом на равных, слушать и тем более слышать его, пока нараставший временами глухой подземный гул протеста не вызывал у неё страха и не заставлял срочно принимать какие-то меры, а больше полумеры, включая временное установление диалога с какой-то частью населения, а потом всё возвращалось на круги своя» [1].

Владимир Путин в статье «Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить» писал: «Меня тревожит, что у нас практически не происходит обсуждения того, что надо делать за рамками выборов. На мой взгляд, это не отвечает интересам страны, качеству развития нашего общества, уровню его образования и ответственности». Конечно, такие «площадки» для диалогов, переговоров, поиска компромиссных решений в стране есть, но они возникают спорадически, как реакция на неординарные события, по случаю, а не как результат реализации целенаправленной, последовательной, настойчивой активной государственной политики. Примерами такого реагирования являются «национальные проекты», эксперименты, рождённые в тиши кабинетов, «келейно» и выражающие, скорее, «авторское» видение решения той или иной проблемы. Политика же должна иметь в основании конституционные принципы и ценности, отвечающие интересам подавляющего большинства народа, страны и государства.

Предвыборные статьи и выступления В.В. Путина, на мой взгляд, и являются своеобразным возвращением к фундаментальным принципам и ценностям Конституции РФ, попыткой глубокого осмысления всего постсоветского периода развития России, попыткой прямого и честного разговора с народом, попыткой преодоления дефицита справедливости, достигшего критической точки, дефицита доверия и уважения, дефицита прав и свобод человека, дефицита гражданского мира и согласия. Причём, и это хотелось бы отметить особо, ключевым решением является кардинальное снижение уровня социально-экономического неравенства (если на планете на долю миллиардеров приходится менее 2 % совокупного всемирного богатства, то в России около 100 миллиардеров контролируют треть всех активов страны; по числу долларовых миллиардеров Россия занимает четвёртое место в мире после США, Германии и Великобритании) [2], создание более справедливой политической системы, вовлекающей во власть профессиональных, равнодушных, ответственных, по-современному мыслящих людей. Но это только пролог к снижению «градуса» конфликтности, агрессивности в нашем обществе, его «успокоению», ибо только в этом состоянии оно способно принимать адекватные вызовам решения, минимизировать роль насилия во всех сферах жизнедеятельности и на всех «этажах» общества и государства, перене-

сти центр тяжести с силы принуждения на воспитание и убеждение, на самоорганизацию, саморегуляцию и самодеятельность людей. Одним из механизмов этого, подчёркиваю, одним из, и является институт «альтернативного разрешения споров и конфликтов», то есть медиация.

Любой другой путь с неизбежностью ведёт, как учит всемирная и отечественная история, к эскалации насилия, к установлению авторитарных и тоталитарных режимов.

Список использованных источников

1. Баталов, Э. Место для дискуссий : демократическая гражданственность и общественный диалог / Э. Баталов // Независимая газета. 2012. 25 мая.

2. Бедные и богатые. А что власть? // Литературная газета. 2012. 24 – 30 октября; Борщевский, М. Не судите сгоряча / М. Борщевский, В. Яковлев // Российская газета. 2012. 22 января.

3. Брынцева, Г. Я бог, я царь, я – муж / Г. Брынцева // Российская газета. 2012. 23 октября.

4. Владыкина, Т. Мат за 200 евро / Т. Владыкина // Российская газета. 2012. 23 октября.

5. Владыкина, Т. Нелюди : почему молодые мамы выбрасывают детей с балкона? / Т. Владыкина // Российская газета. 2012. 27 июня.

6. Гусейнов, А. Мораль не выбирают / А. Гусейнов // Независимая газета. 2012. 20 июня.

7. Добрынина, Е. Поколение «А» / Е. Добрынина // Российская газета. 1 июня. 2012.

8. Злобин, Н. Кто не против нас / Н. Злобин // Российская газета. 2012. 22 февраля.

9. Козлова, Н. Я ухожу от Вас / Н. Козлова // Российская газета. 2012. 24 октября.

10. Крутер, М. С. «Карманная адвокатура» / М. С. Крутер // Литературная газета. 2012. 24 марта – 10 апреля.

11. Магарин, С. Поиск социального качества : национальный интеллект в сегменте социогуманитарного знания / С. Магарин // НГ-Наука. 2011. 9 февраля. С. 12.

12. Понасюк, А. М. Медиация и адвокат : новое направление адвокатской деятельности / А. М. Понасюк. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 3.

13. Российская газета. 2011. 23 декабря.

14. Тебин, Н. Здравый смысл по-японски / Н. Тебин // Независимая газета. 2012. 15 февраля.

15. Швыдкой, М. Сердечная недостаточность / М. Швыдкой // Российская газета. 2012. 15 февраля.

16. Эпштейн, М. Переименование – это попытка словесной магии / М. Эпштейн // Огонёк. 2011. 19 декабря С. 46 – 47.

*Т.М. Луговская,
заместитель главы мэрии города – председатель комитета
по управлению муниципальным имуществом*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ,
НАХОДЯЩИМСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ,
В ТОМ ЧИСЛЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ,
КАК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Муниципальная собственность – это один из элементов экономической базы местного самоуправления, который составляет ресурсную основу для эффективного осуществления конституционных полномочий местного самоуправления, решения основных задач и вопросов жизнеобеспечения населения.

Вопросы местного значения, отнесенные российским законодательством к предметам ведения местного самоуправления, можно разбить на две большие группы: вопросы, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций, и вопросы хозяйственного плана, связанные с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению.

К вопросам первой группы можно отнести, например, такие, как формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, установление порядка владения, пользование и распоряжение муниципальным имуществом и др.

Вопросы второй группы, связанные с оказанием муниципальных услуг населению, в свою очередь, можно разбить на две группы. Для одной закон употребляет термины «организация», «содержание», «обеспечение», что предполагает полную ответственность органов местного самоуправления за их решение и частичное или полное финансирование из средств местных бюджетов. К таким вопросам относятся, например, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, содержание и строительство местных дорог, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, организация службы скорой медицинской помощи, организация библиотечного обслуживания населения и др. Для другой группы вопросов в законе используются термины «создание условий» и «участие», что предполагает осуществление соответствующих функций иными субъ-

ектами деятельности, отсутствие обязательного бюджетного финансирования и возложение на органы местного самоуправления лишь части ответственности за их решение. К их числу относятся создание условий для обеспечения населения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры, массового отдыха, развития массовой физической культуры и спорта и др.

В Федеральном законе 2003 г. предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления установлены исходя из следующих отправных положений.

1. Вопросы местного значения, являющиеся предметом ведения местного самоуправления, разделены по типам муниципальных образований на вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа. Общими для всех типов муниципальных образований являются вопросы формирования, утверждения и исполнения соответствующих бюджетов, контроль за их исполнением, установление, изменение и отмена закрепленных за данным уровнем местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Остальные вопросы местного значения четко разграничены между поселениями и муниципальными районами, а за городскими округами закреплены все вопросы местного значения поселений и муниципальных районов.

2. К ведению поселений отнесен круг вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения. Поселения отвечают за оказание услуг (создание условий для оказания услуг) населению, а муниципальные районы – за оказание услуг (создание условий для оказания услуг) муниципальным образованиям – поселениям, то есть потребители услуг в ряде случаев отличаются: население или муниципальные образования.

Федеральный закон определил полномочия, и далее наделяет их материальными и финансовыми ресурсами, имущественными правами, которыми муниципальные образования имеют право самостоятельно управлять и распоряжаться.

Состав и использование муниципального имущества. Состав муниципального имущества определяется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Согласно Федеральному закону 2003 г. № 131-ФЗ, в состав муниципального имущества входит:

– имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, включая муниципальные земли и некоторые природные ресурсы;

– имущество, предназначенное для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

– имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Таблица 1 – Состав движимого и недвижимого муниципального имущества

Виды имущества	Поселения	Муниципальные районы
Имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, освещения улиц (для муниципального района только для электро- и газоснабжения в его границах)	+	+
Автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения (за исключением объектов федерального и регионального значения), а также имущество, предназначенное для их обслуживания	В границах населенных пунктов	Между населенными пунктами
Жилищный фонд социального обслуживания для малообеспеченных граждан, а также имущество, необходимое для его содержания	+	+
Пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения	В границах поселения	Между поселениями
Имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	+	+
Объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенное для обеспечения первичных мер по тушению пожаров	+	-
Библиотеки (для муниципального района – межпоселенческие библиотеки и коллекторы)	+	+
Имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	+	-
Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного значения	+	-
Имущество, предназначенное для развития массовой физической культуры и спорта	+	-
Имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории, в том числе для обустройства мест общего пользования и массового отдыха	+	-
Имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (для муниципальных районов – для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов)	+	+
Имущество, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения (для муниципального района – только межпоселенческих мест захоронения)	+	+
Имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации	+	+
Имущество, предназначенное для организации осуществления экологического контроля	-	+
Имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка силами муниципальной милиции	-	+
Имущество, предназначенное для обеспечения дошкольного и школьного, дополнительного образования, организации отдыха детей в каникулярное время	-	+
Имущество для оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов	-	+
Архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов	+	+
Имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения	+	+

В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, перечисленные в таблице.

Городские округа и муниципальные районы могут также иметь в собственности движимое и недвижимое имущество, переданное органами государственной власти для исполнения отдельных государственных полномочий (например, объекты социального обслуживания населения, транспортные средства и т.п.).

Таким образом, Федеральный закон 2003 г. конкретизирует состав муниципального имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов. По закону в муниципальной собственности должно находиться только имущество, необходимое для выполнения полномочий органов местного самоуправления как публичной власти. Имущество, предназначенное для коммерческого использования (извлечения прибыли), должно быть передано другим собственникам.

Современные изменения в законодательстве направлены на ограничение перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, на исключение из него объектов, используемых в коммерческих целях (для пополнения доходов бюджета). В частности, не предусматривается существование муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений, упоминавшихся в Федеральном законе 1995 года. Одна часть движимого и недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности, передается в управление муниципальным предприятиям и учреждениям, другая входит в состав муниципальной казны. Согласно Гражданскому кодексу РФ, муниципальную казну составляют средства местного бюджета и имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями. Эффективное управление муниципальным имуществом обеспечивает качественное оказание муниципальных услуг. Муниципальное имущество, в зависимости от его назначения, может быть разделено на две основные группы: имущество, позволяющее вести хозяйственную деятельность, производить товары и оказывать услуги, и имущество, обеспечивающее выполнение управленческих и иных нехозяйственных функций местного самоуправления.

Имущество первой группы закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Оно позволяет хозяйствующим субъектам функционировать, а в ряде случаев – извлекать прибыль и платить в бюджет налоги и сборы. Имущество второй группы, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет (вместе с финансовыми средствами) казну соответствующего муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются и управляют муниципальным имуществом. В соответствии с законом они вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. При этом доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы.

Для осуществления полномочий по управлению, распоряжению муниципальным имуществом самостоятельно, необходима нормативная база управления имуществом, а также земельными ресурсами. Наряду с существующим федеральным и региональным законодательством принимаются муниципальные правовые акты. Наиболее типичные из них я перечислю на примере муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области.

Таблица 2 – Муниципальные правовые акты

Муниципальные правовые акты (положения) по вопросам управления имуществом	Основные положения
О порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом	Устанавливает полномочия органов местного самоуправления по вопросам управления имуществом
О реестре муниципального имущества	Устанавливает: – полномочия органа местного самоуправления по ведению реестра; – порядок утверждения изменений в реестре; – основные показатели реестра; – порядок ведения реестра муниципального имущества, представляющего собой информационную систему, построенную на единой для всей страны классификации, методологической основе и программной базе
О порядке сдачи в аренду муниципального имущества	Устанавливает: – полномочия арендодателя; – порядок передачи имущества; – ставки и размеры арендной платы (в том числе базовый размер арендной платы, коэффициенты дифференциации по видам деятельности арендатора); – льготы по арендной плате; – порядок передачи имущества муниципальными учреждениями (в частности, образования, так как по Закону РФ «Об образовании» учреждения образования имеют право самостоятельно сдавать в аренду муниципальное имущество, но при экспертном заключении учредителя о последствиях сдачи такого имущества); – порядок предоставления рассрочки платежей по аренде и неустоек и др.
О порядке передачи имущества в безвозмездное пользование	Устанавливает: – полномочия органов местного самоуправления по принятию решений о передаче в безвозмездное пользование имущества и др.
О порядке приватизации муниципального имущества	Устанавливает: – порядок формирования прогнозного плана (программы) приватизации на очередной финансовый год; – полномочия органов местного самоуправления по осуществлению приватизации; – порядок предоставления отчета по приватизации; – способы приватизации и сроки; – порядок проведения торгов; – порядок оплаты за приватизированное имущество и др.
Прогнозные планы (программы приватизации)	Утверждается конкретный перечень имущества, подлежащего приватизации на следующий финансовый год
Порядок отчетности муниципальных унитарных предприятий и учреждений	Устанавливает: – формы отчетности муниципальных предприятий и учреждений; – показатели эффективности работы МУП и МУ; – сроки предоставления отчетности
О балансовых комиссиях при мэрии города	Устанавливает: – порядок отчетности руководителей МУП и МУ; – состав балансовой комиссии; – порядок утверждения результатов финансово-хозяйственной деятельности МУП и МУ

Что касается земельных участков, то законодательство устанавливает различные формы землепользования: постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, аренда, безвозмездное срочное пользование, сервитут (ограниченное пользование чужим земельным участком).

Платность землепользования и цена земли. Для целей налогообложения устанавливается кадастровая стоимость земли, порядок определения которой утверждается Правительством РФ. Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с Федеральным законом об оценочной деятельности. Кадастровая стоимость земельного участка может устанавливаться в процентах от рыночной. Органы местного самоуправления имеют право получать арендную плату от муниципальных земель, неразграниченных земель (80 % от арендной платы), сдаваемых в аренду, и земельный налог от иных собственников земельных участков на территории муниципального образования.

Экономические механизмы землепользования в муниципальных образованиях могут быть следующими:

- категорирование земель, которое может повлиять на планировку и социально-экономическое развитие территории;
- оценка стоимости земель промышленных предприятий, что может повлиять на себестоимость выпускаемой ими продукции или размещение предприятия (вновь создаваемого);
- земельные аукционы (дают возможность открытой реализации земельных участков, что приводит к увеличению поступлений в бюджет);
- регулирование цен на рынке муниципальных земельных участков (это позволит привлечь новых инвесторов) и т.д.

Положения ст. 50 и 85 Федерального закона № 131-ФЗ направлены не только на ограничение перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, будучи нерационально используемым, но и на исключение из перечня объектов, в настоящее время эффективно функционирующих. Это объясняется двумя обстоятельствами, которые необходимо учитывать при определении дальнейшей судьбы объектов муниципальной собственности.

1. Муниципальная деятельность не является коммерческой по своей сути. Муниципальные образования создаются местным сообществом для реализации публичных функций. Поэтому получение прибыли не должно определять деятельность местного самоуправления и использование муниципального имущества.

2. Деятельность органов власти не должна ограничивать конкуренцию, где уже успешно действует частный сектор, и муниципальное имущество должно

быть передано в частные руки (приватизировано) или использоваться по иному назначению, то есть перепрофилироваться.

Как осуществляется разграничение и какие проблемы встали перед органами местного самоуправления при этом разграничении:

1. Необходимо было провести анализ имеющихся в муниципальной собственности объектов, спрогнозировать необходимость и возможность использования имущества для обеспечения местного самоуправления, выявить объекты:

- предназначенные для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;

- подлежащие передаче в собственность ЕАО и федеральную собственность;

- подлежащие приватизации или перепрофилированию.

Во многих муниципальных образованиях при передаче имущества появились следующие проблемы:

- отсутствие специалистов в области земельно-имущественных отношений;

- отсутствие технической документации на объекты, отсутствие межевания под этими объектами, для изготовления такой документации требуется немало денежных затрат и времени по выполнению технической инвентаризации и государственной регистрации перехода права и собственности;

- неясность в передаче жилого фонда поселениям: часть квартир приватизирована, в процессе передачи количество муниципальных квартир также меняется, непонятно, как будет передаваться собственность на имущество общего пользования в жилом доме и чья она будет;

- в соответствии со ст. 154 ФЗ № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. передача имущества в муниципальную собственность из государственной собственности осуществляется в одностороннем порядке (речь идет о ведомственных объектах коммунального назначения), но Постановлением Правительства РФ № 374 от 13 июня 2006 г. определен перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче, но в этом перечне отсутствует необходимость предоставления технической документации, и имущество передавалось, как правило, в аварийном состоянии, требующего капитального ремонта. Муниципальное образование вправе отказаться от приема в собственность подобных объектов, но в отдельных случаях, сознавая безвыходность ситуации, соглашается на это. Такая практика отрицательно сказывается на его финансовом состоянии. Тем самым наложена обязанность на органы местного самоуправления нести дополнительные

расходы на восстановление и содержание переданного имущества (жилищный фонд Министерства обороны);

– в соответствии со ст. 20 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки воинским частям и формированиям предоставлялись на праве постоянного бессрочного пользования. Однако при их расформировании право постоянного бессрочного пользования не было прекращено, эти земельные участки находятся в составе земель обороны и не используются по прямому назначению более 10 лет. При обращении муниципальных образований в федеральные органы о прекращении права постоянного бессрочного пользования и передачи неиспользуемых земель органам местного самоуправления получаем отказ. Тем самым муниципальное образование не может распорядиться этими землями.

Муниципальным образованием «Город Биробиджан» произведена передача муниципальных учреждений в собственность Еврейской автономной области: комитет социальной защиты населения; пульмонологический санаторий, специализированный дом ребенка, МУ «Станция скорой медицинской помощи», МУЗ «Центр лечебной физкультуры и спортивной медицины», в собственность Российской Федерации переданы помещения, в которых размещались органы государственной власти – отдела внутренних дел ЕАО, частично военкоматы.

2. До 1 января 2012 г. должно быть приватизировано или репрофилировано имущество, не используемое для вопросов местного значения. Это самый сложный вопрос при реализации ст. 85 ФЗ № 131-ФЗ.

С вступлением в силу Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ добросовестным арендаторам – субъектам малого и среднего бизнеса предоставляется преимущественное право выкупа арендуемого имущества с рассрочкой платежа в 5 лет. Поэтому с 1 января 2009 г. до 1 июля 2013 г. муниципальным образованиям необходимо обеспечить арендаторам реализацию своих прав.

Следующим шагом в организации работ по управлению имуществом, по подготовке к репрофилированию или приватизации имущества является:

– анализ имеющегося имущества для реализации стратегической программы муниципального образования;

– изучается техническая возможность репрофилирования объектов;

– оценка затрат на репрофилирование.

– составлен перечень имущества – инфраструктуры для поддержки субъектов малого предпринимательства, необходимого для решения вопросов местного значения.

По оставшемуся имуществу необходимо принимать решение по приватизации.

3. Приватизация жилья.

Муниципальная власть заинтересована в том, чтобы как можно больше жителей стали собственниками своих жилых домов и квартир. В соответствии с Федеральным законом 2003 г. и новым Жилищным кодексом РФ муниципальное жилье сохранится только для малоимущих (жилищный фонд социального назначения) и некоторых других категорий граждан (специализированный жилищный фонд). Фактически население, несмотря на бесплатность приватизации (за исключением расходов по оформлению соответствующих документов), приватизировало лишь около половины жилищного фонда. Основной причиной этого стали опасения, связанные с лишением владельцев частного жилья бюджетных дотаций. Люди не хотят также приватизировать квартиры в ветхих жилых домах в надежде на улучшение жилищных условий. Основным способом решения проблемы является работа с населением при четких обязательствах создания одинаковых экономических условий для приватизированного и муниципального жилья, содействие созданию товариществ собственников жилья. Наглядная демонстрация их преимуществ – это создание Федерального фонда реформирования ЖКХ, по которым многие муниципальные образования уже получили денежные средства на капитальный ремонт домов, где созданы ТСЖ.

4. Проблемы управления муниципальными унитарными предприятиями.

Самые сложные проблемы для органов местного самоуправления связаны с регулированием деятельности МУП. В большинстве муниципальных образований они обеспечивают оказание населению основной части жизненно важных муниципальных услуг в жилищно-коммунальном комплексе. Во многих муниципальных образованиях МУП действуют также в сферах торговли (муниципальные магазины и рынки), бытового обслуживания населения, здравоохранения (аптеки), культуры (кинотеатры), массовой информации (газеты, теле- и радиокompании), производства отдельных видов продукции (молокозаводы, хлебозаводы, асфальтобетонные, кирпичные заводы и т.п.). Многие из них являются местными монополистами.

Основная проблема российских МУП состоит в том, что большинство из них неэффективны, оказываемые ими муниципальные услуги исполняются некачественно, что вызывает жалобы населения; многие доведены до банкротства. Ответственность за это лежит на органах местного самоуправления, которые (в интересах населения) устанавливают экономически необоснованные цены и тарифы на продукцию и услуги МУП, не обеспечивающие их рентабельной работы. В то же время они не в полной мере компенсируют (или совсем не компенсируют) теряющиеся при этом доходы МУП, ссылаясь на дефицит бюджетных

средств. Через некоторое время МУП неизбежно становится банкротом. Сами МУП также объективно не заинтересованы в повышении эффективности своей работы, ибо это приводит не к улучшению их финансового состояния, а к уменьшению или прекращению бюджетных дотаций. Будучи местными монополистами, они крайне отрицательно относятся к появлению конкурентов в сферах своей деятельности.

Сама форма хозяйственного ведения, на основе которой имущественные комплексы МУП передаются их директорам, крайне неэффективна и обременительна для муниципального образования. После заключения договора (контракта) с руководителем МУП органы местного самоуправления фактически не вправе вмешиваться в его хозяйственную деятельность, кроме случаев, оговоренных законодательством и уставом предприятия. В отличие от акционерных обществ, где деятельность исполнительной дирекции подконтрольна совету директоров и собранию акционеров, а финансовую деятельность ежегодно проверяет ревизионная комиссия, директор МУП действует практически бесконтрольно. Зачастую неэффективное управление МУП приводит к тому, что имущество предприятия описывается за долги судебными приставами и таким образом утрачивается муниципальная собственность, а органы местного самоуправления не вправе воспрепятствовать этому. Поэтому за экономической деятельностью муниципальных унитарных предприятий необходим постоянный и жесткий административный и финансовый контроль.

Направления реформирования муниципальных унитарных предприятий. Действующее законодательство выступает в таких условиях за массовую приватизацию МУП и передачу выполняемых ими услуг частному сектору. Не отрицая преимуществ частного сектора, органы местного самоуправления в то же время справедливо опасаются потери управляемости предоставлением жизненно важных муниципальных услуг, особенно в монопольных сферах. Поэтому идет активный поиск и отработка промежуточных (компромиссных) форм хозяйствования в жизнеобеспечивающих и малоконкурентных сферах муниципальной деятельности, при которых имущественный комплекс МУП остается в муниципальной собственности, но передается в управление частным хозяйствующим субъектам, то есть функции собственника и управляющего муниципальной собственностью оказываются разделенными.

Компромиссными формами управления имущественными комплексами муниципальных предприятий могут считаться следующие.

Аренда имущественных комплексов МУП как единого целого. В роли арендаторов могут выступать хозяйственные общества самых разных организационно-правовых форм. Сильные стороны: получение гарантированных поступлений платежей в местный бюджет независимо от результатов хозяйственной деятельности арендатора, возможность дифференцировать арендные платежи в зависимости от профиля предприятия, изменять их в соответствии с инфляцией. Отрицательные стороны: цели арендатора и арендодателя могут не совпадать, краткосрочная аренда не мотивирует предпринимателя инвестировать в муниципальную собственность.

Концессия – форма долгосрочной аренды (до 50 лет), предусматривающая в качестве условия инвестирование средств концессионера в имущественный комплекс предприятия. Концессия может быть наиболее эффективной для монопольных и инвестиционно привлекательных предприятий муниципального хозяйства, например в сферах водоснабжения или теплоснабжения. Эффективность в этих сферах может быть обеспечена за счет мероприятий по ресурсосбережению, на реализацию которых у муниципального образования нет собственных средств. Муниципальное образование может освободить концессионера от арендной платы за переданное имущество при условии инвестирования этих средств в реконструкцию и развитие предприятия.

Доверительное управление. Это передача имущественного комплекса МУП на определенный срок доверительному управляющему – физическому или юридическому лицу. Последний обязуется управлять имущественным комплексом МУП в интересах муниципального образования за вознаграждение, предусмотренное договором доверительного управления. Поскольку источником вознаграждения являются доходы предприятия, доверительный управляющий объективно заинтересован в их увеличении. Обычный срок договора доверительного управления, согласно Гражданскому кодексу РФ, не должен превышать 5 лет, однако допускается установление иных предельных сроков.

Акционирование имущественных комплексов МУП при сохранении за муниципальным образованием контрольного пакета или даже 100 % акций. С юридической точки зрения это равносильно приватизации, поскольку муниципальная собственность превращается в акционерную. Однако реальные рычаги управления предприятием остаются у органа местного самоуправления, а форма акционерного общества позволяет ему установить необходимый контроль совета директоров над деятельностью предприятия и повысить его заинтересованность в

улучшении результатов финансово-хозяйственной деятельности. Недостатком акционирования является то, что получение дивидендов на акции акционерного общества (в отличие, например, от аренды) не гарантировано. Однако для убыточно работающих МУП это несущественно.

Итак, выбор наиболее эффективной формы управления имуществомными комплексами МУП является весьма сложной задачей. Принятие оптимального решения по данному вопросу в каждом конкретном случае требует учета многих, зачастую противоречивых факторов и творческого подхода. Можно предположить, что в перспективе муниципальные унитарные предприятия и хозяйственное ведение как форма управления муниципальной собственностью исчезнут.

Управление муниципальными учреждениями. Специфика управления муниципальными учреждениями определяется их социальной значимостью для населения муниципального образования и ограниченными возможностями местного бюджета для их финансирования. Муниципальных учреждений в большинстве муниципальных образований значительно больше, чем предприятий. К муниципальным относится большинство учреждений дошкольного и общего школьного образования, культуры (театры, музеи, клубы, библиотеки и т.п.), здравоохранения (больницы, поликлиники, аптеки), социальной защиты (комплексные центры социального обслуживания, приюты для детей и взрослых).

В целях реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с 1 января 2012 г. были изменены типы учреждений на муниципальные бюджетные учреждения (24 шт.), казенные учреждения (21 шт.) с 1 января 2012 года.

МУП «Студия вещания «Бествидео», МУП «Эффект» планируется приватизировать в 2012 году.

Указанные преобразования доказывают, что в социальной сфере в последнее время усиливается роль частного сектора в оказании отдельных видов услуг, то есть создание автономных учреждений и бюджетных учреждений. Придание ей статуса юридического лица и повышение самостоятельности в расходовании средств должны привести к повышению качества услуг и эффективности работы, а также к экономии бюджетных средств.

Органы местного самоуправления должны быть заинтересованы в создании конкурентной среды и в этой сфере.

*И.Е. Певцова,
ст. преподаватель*

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В настоящее время в научной литературе сложились различные подходы по вопросам применения норм трудового законодательства при регулировании отношений, складывающихся на государственной гражданской и муниципальной службе. Обусловлено это, прежде всего, особым характером государственной и муниципальной службы как публичного вида профессиональной деятельности, что неоднократно отмечалось Конституционным Судом Российской Федерации. В частности, Конституционный Суд отметил, что специфика государственной и муниципальной службы в Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и органов местного самоуправления предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих в трудовых отношениях [1, 2, 3, 4, 5].

Для государственной гражданской службы, как и для службы муниципальной, характерно преобладание разрешительного типа правового регулирования: разрешено только то, что прямо указано в законе.

Исходя из законодательных требований, логично было бы предположить, что законодательство о муниципальной службе должно быть концептуально весьма близко к законодательству о государственной гражданской службе. Однако этого не произошло. Если законодательство о государственной гражданской службе носит выраженный административно-правовой характер и, по существу, представляет собой рамочный правовой режим такой службы, то в основу законодательства о муниципальной службе положены нормы трудового права, что, естественно, никоим образом не позволяет говорить о декларированном единстве требований на государственной гражданской и муниципальной службе.

Кроме того, можно выявить и некоторые иные различия между этими видами служебной деятельности. Задачами государственной службы является реализация общегосударственных функций, в то время как задачами муниципальной – решение вопросов местного значения. Государственный служащий осуществляет свои полномочия от имени и по поручению государства, в то время как муни-

ципальный – от имени и по поручению муниципального образования. Существуют также различия в полномочиях государственных и муниципальных служащих, источниках финансирования государственной и муниципальной службы.

Принципы организации государственной и муниципальной службы во многом схожи. Муниципальная служба, как и государственная, является специфическим видом профессиональной деятельности, которая носит публичный характер, и государственные и муниципальные служащие являются реализаторами властных полномочий государства либо муниципального образования, в любом случае подпадают под публично-правовой режим регулирования. Однако муниципальная служба в большей степени, нежели государственная гражданская служба, подпадает под преимущественное действие норм трудового законодательства, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 15 декабря 2003 г. прямо указал, что из ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, во взаимосвязи с ее ст. 19 и ч. 2 и 4 ст. 32 вытекает право граждан на равный доступ к муниципальной службе, прохождение которой является одновременно и осуществлением трудовых прав [6].

В последнее время обостряется проблема установления статуса выборных должностных лиц местного самоуправления применительно к осуществлению этими лицами трудовой функции. К сожалению, федеральный законодатель не установил должных гарантий деятельности этих лиц. Кроме того, неопределенность их статуса усугубляется еще и тем, что Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» распространяет действие трудового законодательства (в части, не противоречащей публично-правовому статусу муниципальных служащих) на муниципальных служащих, указывая при этом на то, что выборные лица местного самоуправления не являются муниципальными служащими. Нет сомнений в том, что осуществление полномочий выборного должностного лица местного самоуправления – это, прежде всего, представление интересов избирателей, имеющее публично-правовой характер. Однако нельзя забывать о том, что осуществление полномочий выборного лица местного самоуправления на постоянной основе и на условиях возмездности труда имеет характер трудовой функции.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] предусматривает несколько вариантов занятия должности главы муниципального образова-

ния. Один из этих вариантов выбирает само муниципальное образование и отражает в своем уставе. Согласно ч. 2 ст. 36 Закона, глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) при избрании на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) при избрании представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации;

5) в случае формирования представительного органа муниципального района в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона (то есть не прямыми выборами, а делегированием) исполняет полномочия его председателя.

Наличие главы муниципального образования в системе должностных лиц местного самоуправления является обязательным.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 36 Закона 2003 г.).

В учебнике «Муниципальное право» под редакцией С.А. Авакьяна отмечается: «Эта формулировка Закона позволяет выделить следующие основополагающие моменты в статусе указанного лица:

– выполняет задачи представительства соответствующей территории, то есть он вправе от имени муниципального образования вступать в отношения с различными органами и должностными лицами;

– является руководителем муниципального образования, несет ответственность за состояние и организацию всех публичных дел на данной территории;

– обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, что означает: соответствующие вопросы вправе решать именно (и только) глава; его решения имеют правовой характер и становятся основой для возникновения тех или иных правоотношений;

– имеет право объединять и направлять деятельность всех муниципальных органов данного муниципального образования. Глава в качестве высшего должностного лица муниципального образования занимает более высокое положение,

нежели все остальные должностные лица, имеющиеся в данном муниципальном образовании. Это не обязательно предполагает прямое служебное или дисциплинарное подчинение ему иных должностных лиц местного самоуправления. Если глава возглавляет местную администрацию, тогда все иные должностные лица местной администрации находятся в его служебном и дисциплинарном подчинении. Если глава возглавляет представительный орган, тогда в его прямом подчинении находятся служащие аппарата данного органа, а работники местной администрации в служебном отношении подчиняются главе местной администрации. Более высокое положение главы означает, что он несет высшую ответственность за положение дел на территории муниципального образования, а поэтому вправе влиять предусмотренными в законодательстве способами на другие муниципальные структуры;

- не является муниципальным служащим. Если бы главу считали муниципальным служащим, это принизило бы его роль в отношениях с депутатами представительного органа муниципального образования, а также в территориальном руководстве;

- призван объединять усилия различных структур гражданского общества на своей территории (подразделений политических партий, иных общественных объединений, религиозных организаций и т.д.) в интересах создания здорового общественного климата в муниципальном образовании и заботы о благе населения. В тех же целях глава должен в рамках законодательства объединять, координировать, оказывать содействие деятельности подразделений государственных органов, всех хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования» [8].

Нельзя забывать и о том, что глава муниципального образования в соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» [9] может выступать в качестве представителя нанимателя (работодателя). По общему правилу, к лицам, участвующим в осуществлении публичной власти, положения трудового законодательства применяются subsidiarily, то есть постольку, поскольку иное не следует из законодательства о статусе этих лиц. Однако на subsidiarily применение трудового законодательства к выборным лицам местного самоуправления федеральное законодательство прямо не указывает. По этой причине и возникают споры о применении норм трудового законодательства к выборным лицам местного самоуправления, учитывая тот факт, что глава муниципального образования не относится к муниципальным служащим, и то, что нормами действующего законодательства четко

не определено, кто является работодателем для выборных лиц местного самоуправления, если они сами могут выступать в качестве работодателя.

В соответствии со ст. 20 ТК РФ работодатель – физическое либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. Юридическое лицо, будучи надличностным образованием, осуществляет свои права только посредством определенного круга людей, чьи действия в силу закона и учредительных документов расцениваются как действия самой организации. По общему правилу, функции организации осуществляются ее руководителем – физическим лицом. Легальное определение руководителя организации дано в ст. 273 ТК РФ, согласно которой руководитель организации – физическое лицо, которое в соответствии с ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа. При этом руководитель, осуществляя функции юридического лица, и сам является наемным работником и обязан исполнять четко определенную трудовую функцию, которая установлена уставом, регламентом и другими локальными актами организации. Таким образом, работодателем для выборных лиц местного самоуправления является само муниципальное образование как субъект права, а трудовой договор с главой муниципального образования будет подписывать то лицо, которое будет уполномочено на это уставом муниципального образования или изданным на его основе иным муниципальным правовым актом. Нельзя отрицать тот факт, что трудовые права выборных лиц местного самоуправления имеют качественную специфику, но в настоящее время, в отсутствие альтернативной законодательной базы, регулирующей полно и системно деятельность этих лиц исключать их из числа участников трудовых отношений, по сути, означало бы отмену или умаление их прав, гарантированных ст. 37, 39 Конституции РФ.

Кроме того, регулирование трудовой деятельности при применении межотраслевых приемов регулирования не должно приводить к тому, чтобы правовые нормы отраслей права смежных с трудовым, создавали препятствия для реализации социально-правового стандарта.

Список использованных источников

1. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Насташкина Аркадия Михайловича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 г.

2. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности подпункта 1 пункта 2 и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 01.07.1998 г.

3. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бетанти Ибрагима Уматиевича на нарушение конституционных прав положениями Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2000 г.

4. По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и подпункта 4 пункта 3 статьи 41 Закона Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» : определение Конституционного Суда РФ от 8.02.2001 г.

5. По запросу Суда Чукотского автономного округа о проверке конституционности положений статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и по жалобе гражданина Соковца Владимира Платоновича на нарушение этими положениями его конституционных прав : определение Конституционного Суда РФ от 5.07.2001 г.

6. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области : постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

8. Авакьян, С. А. Муниципальное право России : учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин; отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Проспект, 2009. С. 151.

9. О муниципальной службе в Российской Федерации : ФЗ от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2007. № 10. Ст. 1152.

*И.Н. Русинов,
ассистент ФГБОУ ВПО*

«Приамурский государственный университет имени Шолом-Алейхема»

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ
СИСТЕМЫ ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЯ НАД ВЫБОРАМИ,
ПРОВОДИЯЩИМИСЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ
УРОВНЯХ**

15 декабря во время «прямой линии» Владимир Путин предложил оснастить все избирательные участки веб-камерами и транслировать изображение с них посредством сети Интернет. На следующий день он дал поручения Минфину, Минсвязи и Центризбиркому (ЦИК). Решение премьера поменяло приоритеты инициированной в 2009 г. Дмитрием Медведевым программы по техническому переоснащению избирательной системы стоимостью до 15,7 млрд руб. (принятой в мае 2011 г.). В ней делался упор на оснащение большинства участков к 2015 г. автоматическими комплексами обработки избирательных бюллетеней. Установка веб-камер в программе была предусмотрена только к 2013 г. и лишь на 10 % участков. Идея видеотрансляций выборов не была рождена в Российской Федерации. В Грузии в 2006 и 2008 гг. около тысячи избирательных участков, в том числе в шести крупнейших городах страны, включая Тбилиси, были оснащены комплектом из двух видеокамер. Доступ к записям был ограничен и предоставлялся только по запросу. В Азербайджане веб-камеры впервые использовались на президентских выборах 2008 года. На парламентских выборах 2010 г. камерами оборудовали около 10 % (500) избирательных участков. На Украине на местных выборах в октябре 2010 г. веб-камерами были оборудованы все избирательные участки в Крыму. Сейчас там вновь идет активное обсуждение реализации использования видеонаблюдения на предстоящих выборах. Камеры были использованы на выборах в ряде штатов Индии. Например, в штате Тамилнад (население — около 72 млн человек) веб-камерами оснащены все 9,5 тыс. избирательных участков [1]. Определенность в дальнейшие перспективы развития системы онлайн трансляции внесло распоряжение №1680-Р, принятое Правительством Российской Федерации 13 сентября 2012 года. В данном документе говорится об обеспечении организации в 2012 г. с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет в режиме реального времени видеотрансляций процедур голосования

избирателей и подсчета голосов избирателей на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и на муниципальных выборах в муниципальных районах, городских округах, а также в городах, численность населения которых превышает 250 тыс. человек. Таким образом, в связи с опубликованием данного распоряжения не остается сомнений в том, что все предстоящие выборы в Российской Федерации как на федеральном, так и на муниципальном уровне будут проводиться с использованием систем видеонаблюдения, и так как вопрос применения систем видеонаблюдения носит инновационный характер, введен сравнительно недавно, не имеет аналогов не только в Российской Федерации, но и в мировой практике, его реализация на практике может сопровождаться рядом проблем. В данный момент отношения в сфере обеспечения в режиме реального времени видеотрансляций процедур голосования избирателей и подсчета голосов избирателей на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и на муниципальных выборах по причине их новизны практически не обладают нормативно-правовой базой, четко определяющей права и обязанности их участников, процедуры проведения таких видеотрансляций и другие аспекты. Формирование такой нормативно-правовой базы возможно на основе анализа практики проведения выборов с использованием технологий видеонаблюдения. Такой анализ уже сейчас позволяет обнаружить ряд проблем, возникающих при использовании систем видеонаблюдения на выборах. Прошедшие выборы выявили ряд недостатков системы видеонаблюдения над выборами. Для того чтобы начать анализ недостатков данной системы, необходимо проанализировать те цели и задачи, ради которых и была создана система онлайн-трансляций. Идея применения данной системы была озвучена, на тот момент премьер-министром РФ Владимиром Путиным в ходе «прямой линии» с россиянами 15 декабря, когда он предложил использовать веб-трансляции с избирательных участков в качестве метода борьбы с возможными фальсификациями на выборах. В период, предшествовавший президентским выборам, в политической жизни страны велось много дискуссий по поводу легитимности системы выборов в РФ. Представителями оппозиции активно пропагандировалась идея о нелегитимности выборов и, как следствие, нелегитимности власти в стране. После парламентских выборов, завершившихся победой «партии власти» –

«Единой России», набравшей почти половину всех голосов, по стране прокатилась волна недовольства такими результатами выборов, в крупных городах были проведены митинги с требованием отмены результатов выборов, оппозиционными партиями и сторонними наблюдателями сообщалось о многочисленных нарушениях на выборах. Международные наблюдатели от ПАСЕ и ОБСЕ объявили о многочисленных нарушениях во время выборов в Госдуму, а также о вмешательстве властей в ход голосования [2]. После этого действующей властью был предпринят ряд мер, направленных на повышение уровня доверия граждан к системе выборов Российской Федерации. В числе мер, которые способствовали бы повышению доверия граждан к выборам, и была идея о создании систем видеонаблюдения над выборами. Таким образом, можно сделать вывод о том, что основная задача введения данной системы заключается в придании выборам прозрачности, гласности и тем самым повышения уровня доверия граждан ко всей системе выборов, проводимых в Российской Федерации. Несмотря на то, что система онлайн трансляций выборов применялась лишь два раза, некоторые выводы о том, насколько данная система справилась с поставленной перед ней задачей, можно попытаться сделать уже сейчас. Первое, что хотелось бы отметить: установка камер положительно повлияла на общую оценку результатов выборов, что было отмечено как оппозицией, так и сторонними наблюдателями. Европейские наблюдатели также заявляли, что веб-камеры работали исправно и обеспечили прозрачность российских выборов [3]. Однако, как отмечалось выше, данная система носит инновационный характер и нормативная база, регулирующая отношения в данной сфере, практически отсутствует, что породило ряд проблем. Как сообщил «Коммерсантъ FM» 13 марта 2012 г., в Москве на избирательном участке 2 975 веб-камер не работали около часа [3]. Как выяснилось позже, буфетчица выдернула из розетки роутер и включила вместо него чайник. В Петровске Саратовской области около часа не работала ни одна веб-камера. В 21.00, когда на участке начался подсчет голосов, в городе внезапно отключили свет. В Ростове-на-Дону на избирательном участке 1 751 камера так и не заработала. В полдень 4 марта их вообще сняли со стен. Как пояснили специалисты, для ремонта. По словам министра связи Игоря Щеголева, по техническим причинам трансляция не велась с 11 тыс. участков, хотя камеры на них были. Правительство выделило на проект из федерального бюджета 13 млрд рублей. Каналы связи сейчас используют для работы компании «Ростелеком» и тем самым за счет госсредств данная компания, по сути, стала монополистом,

считает эксперт в сфере телекоммуникаций Максим Букин [4]. «Ростелеком» вновь был выбран единственным подрядчиком на выборах 14 октября 2012 г. и, вероятнее всего, данное положение сохранится и на всех предстоящих выборах в дальнейшем. Это, безусловно, является негативным фактором, способствует монополизации рынка и в целом плохо отражается на принципах построения свободной для конкуренции рыночной экономики. Однако для объективности стоит заметить, что данное положение дел вызвано необходимой действительностью, тем фактором, что «Ростелеком» уже обладает опытом в данной сфере, а также имеет необходимую для организации столь крупной системы видеонаблюдения инфраструктуру и материальную базу. В третьем заявлении ассоциации «Голос» по результатам краткосрочного наблюдения хода избирательных кампаний выборов, назначенных на 14 октября 2012 г. (день голосования), также отмечается ряд проблем применения систем видеонаблюдения над выборами. Имеются сообщения о том, что расположение веб-камер в некоторых случаях не соответствовало требованиям принятого ЦИК РФ Постановления «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещении для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации». Кроме того, учитывая огромные затраты на организацию видеонаблюдения на предыдущих выборах, вызывает сожаление отсутствие видеонаблюдения на большинстве избирательных участков и отсутствие прямой трансляции с части участков, оборудованных веб-камерами. С некоторых участков поступали сообщения о расположении веб-камер, не соответствующем Постановлению ЦИК РФ от 26 сентября 2012 г. (о средствах видеонаблюдения на избирательных участках). В некоторых случаях веб-камеры не обеспечивают трансляцию и видеозапись изображения – общего вида помещения для голосования и избирательных ящиков, а вместо этого показывают совершенно другие части помещения для голосования (пол, потолок). В определенной степени это связано с недостатками указанного Постановления, которое не предусматривает возможность наблюдателей удостовериться в правильности передаваемого изображения. Например, в Рязанской области УИК № 1052 камера «Урна» показывает комиссию, камера «Комиссия» показывает наблюдателей. При этом урну не видно вообще [5]. В приведенных выше примерах говорится о нештатных сбоях и некорректном использовании камер на многих участках, при этом такие ситуации были зачастую вызваны халатностью и низкой квалификацией обслуживающего персонала. Несмотря на кажущуюся незначительность

подобных отключений, в целом это подрывает всю идею прозрачности и непрерывности контроля над выборами. В силу отсутствия нормативной базы, устанавливающей ответственность за срыв бесперебойной и качественной видеотрансляции, подобные нарушения возможны и в дальнейшем, но если в одних случаях они могут быть вызваны простой халатностью, то не существует гарантии, что в других случаях такие срывы не будут организованы уже умышленно. Такая ситуация дискредитирует всю систему видеонаблюдений, как задуманную с целью повышения доверия к выборам. В 20.00 камеры были выключены, а потом снова включены, но уже не онлайн, а в записи с момента отключения онлайн-трансляции. Ситуация с отключением камер объясняется тем, что в России был объявлен так называемый «слепой час». Чтобы соблюсти нормы закона, запрещающего публикацию итогов голосования до окончания процедуры волеизъявления граждан в последнем часовом поясе страны, члены ЦИК решили отключать веб-камеры в 20.00 по местному времени, чтобы включить их после того, как закроется последний участок в Калининградской области. «Председатель комиссии после каждого этапа подсчета голосов должен оглашать результаты и вносить их в увеличенную форму протокола», – пояснил в интервью «Коммерсанту» председатель межрегионального объединения избирателей Андрей Бузин [6]. Поэтому предложение транслировать процедуру подсчета голосов, например, на Дальнем Востоке, когда выборы в Центральной России еще не закончены, может вступить в противоречие с действующим законодательством, которое предполагает, что до окончания голосования на всей территории РФ опубликование данных об итогах голосования, в том числе в Интернете, запрещено. У многих граждан, наблюдающих за выборами, это также вызвало ряд вопросов и сомнений в прозрачности избирательного процесса. Некоторыми экспертами в связи с этим были высказаны предложения по преодолению данной проблемы, суть которых заключалась в введении единого времени голосования с одновременным открытием и закрытием избирательных участков на всей территории РФ. Однако такие предложения не были приняты. Также из недостатков следует отметить невысокое качество видеоизображения транслируемого камерами, а также их не всегда удачное расположение, относительно урн для голосования, столов членов избирательной комиссии и в целом всего избирательного участка. С интересной инициативой новой формы независимого контроля выступила ассоциация «Голос» объявив набор наблюдателей, которые в течение всего дня смогут следить за видеокameraми с избирательных участков; было разработано специальное программное

обеспечение для данных целей. В декабре 2011 г. видеосвидетельства, в большом количестве появившиеся в блогах и снятые в основном на камеры мобильных телефонов, не были приняты как доказательства нарушений. Однако ассоциация «Голос» считает, что эффективность института видеонаблюдателей высока, так как запись на участках, сделанная веб-камерами «от государства», может являться 100%-ным доказательством нарушения. «Тут никогда не сможешь доказать, что записанное с камеры – это подделка, потому что это слишком легко проверяется технически. Здесь 100%-ное доказательство» [7]. Однако видеозаписи с камер все же пока не являются 100%-ным доказательством. Проблема здесь возникает уже на практике. 19 сентября 2012 г. в 106 выпуске «Новой газеты» была опубликована статья, в которой изложен материал о попытке возбудить дело по факту зафиксированных «государственными» видеокамерами нарушений на выборах. Видеокамера зафиксировала, как женщины, похожие на членов комиссии, приподнимают крышки избирательных урн и запихивают в них пачки листочков, похожих на бюллетени. Татарстанской коалицией «За честные выборы» была предпринята попытка привлечь членов избирательной комиссии к уголовной ответственности на основании записей государственных камер видеонаблюдения, однако обращения в правоохранительные органы и органы ЦИК не возымели какого либо действия [8]. Подобные проблемы с высокой долей вероятностью являются временными и в дальнейшем подлежат корректировке путем совершенствования законодательства. Так, с законодательными инициативами по данному вопросу выступает ряд экспертов. К примеру, депутат Госдумы Илья Пономарев высказал предложение: «Надо вносить поправки в УПК, чтобы суды признавали видеозаписи в качестве доказательств» [6]. Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать ряд выводов: 1) в данный момент отношения в сфере обеспечения в режиме реального времени видеотрансляций процедур голосования избирателей и подсчета голосов избирателей на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и на муниципальных выборах по причине их новизны практически не обладают нормативно-правовой базой, четко определяющей права и обязанности их участников, процедуры проведения таких видеотрансляций и другие аспекты; 2) для совершенствования системы организации видеонаблюдения над выборами необходимо разработать и принять ряд инструкций, регламентирующих деятельность лиц, обслуживающих данную

систему, и лиц, допущенных к работе с ней, предусматривающих проведение обучения и подготовки к работе с системой, что должно способствовать снижению уровня нештатных ситуаций и тем самым улучшению качества видеотрансляций; 3) следует внести поправки в УПК РФ, суть которых заключается в признании видеотрансляций (записей, полученных с помощью видеотрансляций) официальным документом видеофиксации процесса голосования; 4) законодательно предусмотреть меры ответственности, за нарушения, допущенные в сфере обслуживания, обращения и использования систем видеонаблюдения над выборами.

Список использованных источников

1. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии : указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1202 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4777.

2. Об организации видеотрансляций голосования и подсчёта голосов : распоряжение Правительства РФ от 13.09.2012 г. № 1680-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 39. Ст. 5294.

3. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещении для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление ЦИК РФ от 26.09.2012 г. № 142/1076-6 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

4. Об Инструкции о порядке использования средств видеонаблюдения и трансляции изображения участковыми избирательными комиссиями на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года : постановление ЦИК России от 16.02.2012 г. № 102/818-6 // Вестник Центризбиркома РФ. 2012. № 4.

5. Иванов, М. Видеокамеры на выборах / М. Иванов, А. Балашова // Коммерсантъ. 2011. 20 декабря.

6. Наблюдатели ПАСЕ и ОБСЕ критикуют выборы в Думу : серьезные вбросы бюллетеней, не давали наблюдать // www.gazeta.ru/news/lastnews/2011/12/05/n_2123194.shtml – Загл. с экрана.

7. Никольская, П. Государство за свои средства дало возможность компании развить бизнес на всей территории России / П. Никольская // Коммерсантъ FM. 2012. 13 марта.

8. Букин, М. Видеонаблюдение помогает телекомам / М. Букин // i-business.ru/blogs/22368 – Загл. с экрана.

9. Третье заявление ассоциации «Голос» по результатам краткосрочного наблюдения хода избирательных кампаний выборов, назначенных на 14 октября 2012 г. (день голосования) // www.golos.org/asset/6413 – Загл. с экрана.

10. Иванов, М. 15 миллиардов хватит за глаза / М. Иванов, А. Балашова // Коммерсантъ. 2011. 20 декабря.

11. Видеонаблюдатели «Голоса» будут следить за выборами онлайн 18 сентября 2012 г. // www.golos.org/news/6394 – Загл. с экрана.

12. Муртазин, И. Скрытые камеры / И. Муртазин // Новая газета. 2012. 19 сентября.

*Е.В. Трофимов, канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедры конституционного, административного и финансового права
ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗВАНИЯ ПОЧЁТНОГО ГРАЖДАНИНА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Звание почетного гражданина имеет длительную историю в отечественном наградном праве.

Императрица Екатерина II в 1785 г. образовала среди городских обывателей класс именитых граждан по формальным признакам должностного, образовательного, академического или имущественного ценза. Именитым гражданам было дозволено ездить по городу в карете парюю и четвернею, иметь загородные дворы и сады, иметь, заводить и содержать фабрики, заводы, морские и речные суда. Кроме того, они были свободны от телесного наказания, а старший внук именитого гражданина по достижении 30 лет и при условии беспорочной жизни, если он сам, его отец и дед «имянитость беспорочно сохранили», мог просить дворянства¹¹. В 1807 г. император Александр I отменил звание именитых граждан для купечества, сохранив его для ученых и художников¹².

В 1832 г. император Николай I взамен именитых граждан предусмотрел в состоянии городских обывателей особое сословие почетных граждан. Почетное

¹¹ Статья 67, 132 – 137 Грамоты на права и выгоды городам Российской Империи от 21 апреля 1785 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 22. № 16187.

¹² Статья 19 Манифеста от 1 января 1807 года «О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях, преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. 29. № 22418.

гражданство было установлено личным или потомственным. Почетным гражданам были дарованы: 1) свобода от подушного оклада; 2) свобода от рекрутской повинности; 3) свобода от телесного наказания в случае преступления; 4) право участвовать в выборах по недвижимой в городе собственности и быть избираемыми на городские общественные должности не ниже тех, на которые поступают купцы первых двух гильдий; 5) право именоваться во всех актах почетными гражданами¹³. Категории лиц, причислявшихся к почетному гражданству, неоднократно изменялись. Однако существенно, что, в отличие от именитых граждан, причислявшихся к данному классу по статусу (цензу), почетным гражданином можно было стать не только по своей просьбе в силу наличного статуса (то есть по цензам), но и в качестве поощрения за заслуги (при соблюдении определенных цензов) по ходатайству министерства. Например, министерство могло ходатайствовать о пожаловании потомственного почетного гражданства за отличие в художествах тем художникам, которые имели дипломы и аттестаты Академии художеств (по истечении 10 лет после их получения)¹⁴.

С течением времени устанавливались и другие случаи награждения почетным гражданством отдельных категорий лиц за определенные заслуги, так что к 1899 г., согласно п. 7, 10, 11 и 13 ст. 515 Законов о состоянии (1899)¹⁵ причисления в почетное гражданство лично удостоивались, например:

– жители городов Анапы, Новороссийска, Поти, Петровска и Сухума за особые услуги и отличия, оказанные правительству, – по представлению главного местного начальства;

– состоящие при учрежденных от правительства еврейских учебных заведениях почетные блюстители из евреев за усердное и полезное исполнение возложенных на них обязанностей и за выслугу более 15 лет – по представлению Министерства народного просвещения;

– содержатели частных еврейских училищ второго разряда за отличное управление своими заведениями в продолжении не менее 15 лет – по представлению Министерства народного просвещения;

– мастера Императорской Петергофской гранильной фабрики, прослужившие в этом звании беспорочно 10 лет, – по особому представлению о том директора фабрики.

¹³ Манифест от 10 апреля 1832 года «Об установлении нового сословия под названием почетных граждан» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 7. № 5284.

¹⁴ Пункт 2 § 10 Манифеста от 10 апреля 1832 года «Об установлении нового сословия под названием почетных граждан» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 7. № 5284.

¹⁵ Свод законов Российской империи. Официальное издание 1899 г. – СПб. : Издание Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1899. Т. IX. С. 104 – 105.

Понимание почетного гражданства как награды (правда, без отмены его словесного характера) было максимально усилено в 1892 г. Дополнительными правилами о наградах, утвержденными императором Александром III. Этими Дополнительными правилами министрам и главноуправляющим отдельными частями было разрешено входить представлениями о награждении, помимо прочего, званием почетного гражданства. Награждение званием личного почетного гражданина могло быть испрашиваемо лицам всех сословий за оказанную ими на разных поприщах полезную деятельность, продолжавшуюся не менее 10 лет, а званием потомственного почетного гражданина – состоявшим не менее 10 лет на тех же поприщах в звании личного почетного гражданина¹⁶. В развитие этой идеи Правилами об испрошении высочайших наград, высочайше утвержденными императором Николаем II в 1898 г., было прямо закреплено, что звание почетного гражданства относится к числу высочайших наград, жалуемых за отличия¹⁷.

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о наделении звания почетного гражданина противоречивыми социальными и наградными чертами: с одной стороны, характером сословия, основанного на формализованных и документированных цензах, а с другой – свойствами награды, применяемой за конкретные личные заслуги.

Наряду с развитием общегосударственного института почетного гражданства во второй половине XIX в. возникло совершенно новое явление, уже глубоко наградного свойства, получившее название почетного гражданства городов. Это звание устанавливалось городами в разные годы: почетное гражданство города Самары было введено в 1863 г., Казани – в 1864 г., Вологды, Вятки и Смоленска – в 1865 г., Москвы, Орла, Санкт-Петербурга и Старой Руссы – в 1866 г., Тюмени – в 1867 г., Перми – в 1870 г., Хабаровска – в 1878 году.

Новый правовой институт почетного гражданства городов за свою полувековую историю так и не получил правового оформления на общегосударственном уровне. Каждый город самостоятельно вводил и присваивал собственное звание почетного гражданина, хотя это звание и стало подчиняться быстро укоренившимся традициям. В отличие от общегосударственного института почетного гражданства, сочетавшего разнородные социальные и наградные элементы, звание почетного гражданина города носило исключительно наградной характер, служа формой выражения признательности и благодарности со стороны город-

¹⁶ Статьи 1 и 3 высочайше утвержденных 9 июля 1892 года Дополнительных правил о наградах // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 12. № 8845.

¹⁷ Статья 1 высочайше утвержденных Правил об испрошении высочайших наград от 1 августа 1898 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 18. № 15871.

ского общества. Никаких преимуществ это звание не предоставляло. Звание почетного гражданина города присваивалось городской думой по инициативе гласных городской думы. Однако процедура присвоения звания обязательно требовала получения в последующем: от губернатора (генерал-губернатора) согласования (доклада), от министра внутренних дел утверждения, а от государя императора все милостивейшего соизволения. Только после высочайшего соизволения звание почетного гражданина города считалось присвоенным, а сведения о состоявшемся награждении публиковались в местной печати.

Почетное гражданство городов было редкой и высоко ценимой наградой. К 1917 г. количество почетных граждан всех городов Российской империи составляло около 2 тыс. человек. Например, до 1917 г. звание почетного гражданина Перми получили только 6 человек, Санкт-Петербурга и Казани – по 7 человек, Тюмени – 8 человек, Москвы – 10 человек, Смоленска – 11 человек, Вологды – 13 человек, Ярославля – 14 человек, Самары – 16 человек, Хабаровска – 17 человек. Для сравнения численности почетных граждан городов с общегосударственным сословием почетных граждан можно отметить, что, по переписи населения 1897 г., последнее уже насчитывало 342,9 тыс. человек (без учета великого княжества Финляндского за пределами Гельсингфорса). Только в 1901 г. в «Санкт-Петербургских сенатских ведомостях» было опубликовано около 2,2 тыс. объявлений о причислении к сословию почетных граждан, что превышает численность всех здравствовавших на тот момент почетных граждан городов.

В ноябре 1917 г. почетное гражданство (как общегосударственное, так и городов), наряду с другими сословиями, званиями, титулами и соответствующими статьями действовавших законов, было отменено советской властью¹⁸.

Но спустя почти полвека после его упразднения почетное гражданство в СССР было возрождено. Впервые в советское время звание почетного гражданина было присвоено в Калуге 27 мая 1960 г. К.Э. Циолковскому (посмертно). Вторым советским городом, установившим звание почетного гражданина, стал Смоленск (1962), третьим – Вологда (1964). В дальнейшем это звание получило широкое распространение и было установлено в Великих Луках, Магнитогорске и Перми (1965), Омске (1966), Костроме, Кургане, Самаре, Тольятти, Челябинске и Череповце (1967), Волгограде и Уфе (1968), Кирове (1969), Иваново и Рыбинске (1971), Верхней Пышме (1972), Петрозаводске (1973), Мурманске (1974),

¹⁸Об уничтожении сословий и гражданских чинов : декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10.11.1917 г. (ст. 1, 2, 6) // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

Обнинске (1977), Кинешме, Северодвинске и Ярославле (1978), Вязьме (1981), Хабаровске (1983), Казани (1987), Ижевске (1988) и других городах ¹⁹.

Звание почетного гражданина города в советский период присваивалось городским советом депутатов трудящихся по представлению партийных, советских, комсомольских и профсоюзных организаций и трудовых коллективов, а также по инициативе горисполкома. Этим званием вознаграждались заслуги перед страной и городом, отмечались научные открытия, изобретения, боевые и трудовые подвиги, выдающийся вклад в партийное и государственное строительство, международное коммунистическое, рабочее и национально-освободительное движение. Известны случаи присвоения звания почетного гражданина посмертно. Почетному гражданину обычно вручались грамота, нагрудный знак и чресплечная лента, а его имя увековечивалось в Книге почета. Звание почетного гражданина могло предоставлять его обладателю возможность участия в работе городского совета депутатов трудящихся с правом совещательного голоса, а также право бесплатного проезда на городском общественном транспорте. В случае недостойного поведения городской совет депутатов трудящихся мог лишить почетного гражданина этого звания по ходатайствам трудового коллектива, партийных, советских и общественных организаций.

С развитием местного самоуправления в постсоветский период звание почетного гражданина получило дальнейшее развитие. Во многих городах, где этот институт ранее не функционировал, оно было установлено с изданием специальных положений об этом звании.

В современном правовом регулировании звания почетного гражданина появились новые черты, значительно отличающие его от аналогичного звания императорского и советского периодов.

Во-первых, это звание отныне вводится не только на городском, но и на региональном уровне, что требует различения этих двух видов наград. На региональном уровне данное звание в 64 регионах имеет статус награды (государственной награды) субъекта Российской Федерации, а в Республике Карелия – статус награды главы субъекта Российской Федерации (главы Республики Карелия). На общегосударственном (федеральном) уровне почетное гражданство в настоящее время не установлено.

¹⁹ См., напр. : Балакшин Р. А. Почетные граждане города Вологды. Вологда : Книжное наследие, 2005; Константинов А. А. Почетные граждане города Хабаровска (1880 – 1996 гг.). Хабаровск : Этнос-ДВ, 1997; Лысенко А. И. Почетные граждане города Орла. Орел : Вешние воды, 1998; Марасанова В.М. Летопись Ярославля : 1010 – 2010. СПб. : Морской Петербург, 2007.

Во-вторых, положениями о звании почетного гражданина города зачастую закрепляется правило о ежегодном присвоении одного звания, как правило, приуроченном к празднованию дня города. Норма о регулярном (ежегодном) присвоении звания не была обычна ни для императорского, ни для советского звания почетного гражданина города. По указанной причине количество почетных граждан городов в постсоветский период возросло, хотя и не многократно.

В-третьих, звание почетного гражданина города стало связываться с получением преимуществ за счет средств местного бюджета. Например, в соответствии с пунктом 4.1 Положения о звании «Почетный гражданин города Биробиджана»²⁰ лицам, которым присвоено звание «Почетный гражданин города Биробиджана», проживающим на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области, за счет средств бюджета муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области предоставляются следующие меры социальной поддержки:

- оплата в размере 50 % занимаемой им и совместно проживающими с ним членами его семьи всей площади и коммунальных услуг, которая с 1 июля 2009 г. предоставляется в денежной форме;
- внеочередной прием мэром города, главой мэрии города, депутатами городской думы и должностными лицами органов городского самоуправления;
- внеочередное медицинское обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях независимо от организационно-правовых форм собственности, находящихся на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области;
- при наличии медицинских показаний обеспечение ежегодными бесплатными путевками в санаторно-курортные организации;
- получение ежемесячной денежной выплаты в размере 400 руб., индексируемой ежегодно в порядке, определяемом главой мэрии города, выплачиваемой в целях частичной компенсации на приобретение лекарственных средств и оплаты абонентской платы за домашний телефон;
- денежная компенсация на погребение в случае его смерти в размере, определяемом главой мэрии города;
- ежемесячная доплата к пенсии в размере 800 руб., индексируемая ежегодно в порядке, определяемом главой мэрии города;

²⁰ Утв. решением Биробиджанской городской думы от 21 декабря 2004 г. № 145 «Об утверждении положения о звании «Почетный гражданин города Биробиджана» // МИГ. 2005. 13 янв.

– ежемесячная компенсация стоимости проезда в муниципальном автомобильном транспорте общего пользования в размере 700 рублей.

Интересно, что социальная поддержка в данном случае производится без учета имущественного положения почетного гражданина и занимает наибольший объем в специальных правах, предоставляемых почетным гражданам. Традиционное для советского периода право на участие в местном управлении отошло на второй план и свелось к праву на внеочередной прием мэром, депутатами и должностными лицами органов городского самоуправления.

Учитывая богатый опыт правового регулирования почетного гражданства, не следует безусловно сопрягать с этой наградой получение имущественных выгод тем более, что почетными гражданами становятся лица, достигшие определенных общественных высот и, как правило, имеющие известный достаток. Почетное гражданство города должно быть, прежде всего, формой официального признания заслуг, а не способом материальной поддержки.

А. В. Федосеев,
начальник юридического отдела аппарата городской думы
муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Федеральные нормативные акты о местном самоуправлении

Основы муниципального управления – это находящаяся под защитой государства система принципов, общих основополагающих начал, определяющих и регламентирующих общественные отношения, которые возникают в процессе организации и осуществления местного управления и самоуправления. Под правовыми основами местного самоуправления соответственно понимают совокупность установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее существенные коренные общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, в соответствии с которыми должны находиться все другие муниципальные правовые акты. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации» закрепляет правовую основу местного самоуправления, понимая под ней следующие нормативно-правовые акты:

- 1) общепризнанные принципы и нормы международного права;
- 2) международные договоры Российской Федерации;
- 3) Конституция Российской Федерации;
- 4) федеральные конституционные законы;
- 5) федеральные законы;
- 6) указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- 7) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- 8) нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти;
- 9) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;
- 10) законы субъектов Российской Федерации;
- 11) иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- 12) уставы муниципальных образований;
- 13) решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;
- 14) иные муниципальные правовые акты.

Согласно Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Более того, Конституция Российской Федерации устанавливает приоритет правил, закрепленных международным договором Российской Федерации, над правилами, закрепленными федеральным законом.

Важнейшим событием в развитии современной муниципальной модели стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, которая признала объективную необходимость существования местного самоуправления и его правовых гарантий на высшем законодательном уровне. Именно в ней были впервые закреплены важнейшие принципы организации местного самоуправления, определены его место и роль в системе государственно-политического устройства общества. Конституция Российской Федерации определила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народом, выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, признала экономическую основу местного самоуправления – муниципальную собственность наряду с другими формами собственности.

Конституционное регулирование местного самоуправления не имеет аналогов в зарубежных федеративных государствах, где регламентация местного самоуправления отнесена к ведению субъектов федерации. Специфические усло-

вия возрождения и развития местного самоуправления в России predeterminedили необходимость прямого, активного влияния федеральных органов государственной власти и соответственно федерального законодательства на процессы формирования и деятельности местного самоуправления. Поэтому в соответствии с Конституцией Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В частности, Конституция Российской Федерации содержит такие концептуальные установления:

а) гарантированность местного самоуправления со стороны государства (ст. 12, 133);

б) самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12, 130, 131, 132);

в) осуществление местного самоуправления населением как непосредственно, так и через представителей (ст. 3, 32, 131);

г) обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12);

д) осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131).

Кроме того, Конституция Российской Федерации закрепляет следующий комплекс муниципальных институтов:

1) институты местного самоуправления как основа конституционного строя, одна их форм народовластия (ст. 3, 12);

2) институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46);

3) институты организации и функционирования местного самоуправления как особой публичной власти (ст. 130 – 133);

4) институт муниципальной собственности (ст. 8, 132) и т.п.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции Российской Федерации, они являются нормами прямого действия и подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами.

В развитие конституционных принципов местного самоуправления 28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон в настоящее время не действует.

В целях дальнейшего развития конституционных принципов местного самоуправления 6 октября 2003 г. был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления, можно разделить на две группы:

1) законы, регулирующие только отдельные вопросы муниципального управления, например федеральные законы «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», «О приватизации государственного и муниципального имущества»;

2) отраслевые законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни. Данные законы не относятся к специальным муниципально-правовым актам и составляют законодательную основу других отраслей права, но в той или иной степени затрагивают вопросы местного самоуправления: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ и т.п.

Важную роль в правовом регулировании муниципального управления играют указы Президента РФ. Именно указами Президента РФ закреплялись основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления, реформировалась система муниципального управления; развивались отдельные его аспекты, например жилищно-коммунальное хозяйство; решались иные вопросы. Специфическим источником права также являются ежегодные послания Президента Федеральному Собранию РФ.

Значительное место в правовых основах организации муниципального управления занимают постановления Правительства РФ, в частности по утверждению федеральных программ поддержки местного самоуправления.

Особое место в системе федеральных нормативных актов о местном самоуправлении занимают решения судебных органов, в первую очередь постановления Конституционного Суда РФ. Данный судебный орган не является право-творческим, однако его решения имеют общеобязательный характер. Вопросы местного самоуправления являются одной из основных проблем, по которым Конституционный Суд РФ выносил решения. В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, необходимая для организации и осуществления местного самоуправления.

2. Регулирование местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации

Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с

ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Непосредственные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления установлены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (42 статьи, ст. 6, 10, 11, 12, 13, 13.1, 13.2, 19-21, 22, 23, 24, 31, 33, 34, 35, 35.1., 37, 38, 39, 40, 42, 43, 43,1, 48, 50, 52, 53, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 73, 74, 74.1, 75, 83 Закона).

Правовую основу местного самоуправления на региональном уровне, как правило, составляют конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы о местном самоуправлении в пределах вышеуказанных полномочий.

Законы о местном самоуправлении приняты практически во всех субъектах Российской Федерации, в том числе и в Еврейской автономной области.

3. Муниципальное нормотворчество

Нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый в определенной законом форме и процедуре, направленный на возникновение, изменение или отмену обязательных правовых предписаний, рассчитанный на многократное применение, длительное существование, регулирование общественных отношений, нуждающихся в государственно-организационном воздействии. В отличие от государственных, муниципальный правовой акт обладает следующими признаками:

а) в большинстве случаев принимается по вопросам местного значения; как исключение он может быть принят по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

б) существуют два основных способа принятия: 1) непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме (сходе); 2) органом или должностным лицом местного самоуправления;

в) должен быть документально оформлен, то есть он должен быть принят в письменном виде с соблюдением всех необходимых реквизитов: в нем должно содержаться название муниципального образования, наименование правового акта, подпись главы муниципального образования;

г) обязателен для исполнения на территории муниципального образования;

д) устанавливает, изменяет общеобязательные правила или имеет индивидуальный характер. В первом случае это нормативный акт, во втором – акт применения права.

Нормативные акты применяются неоднократно, не имеют конкретных адресатов, действуют достаточно продолжительное время вне зависимости от исполнения содержащихся в них требований. Нормативные акты устанавливают общие положения, адресованные широкому кругу субъектов, регламентируют наиболее важные общественные отношения. Ненормативные акты не содержат норм права, это акты применения таких норм, которые, как правило, носят индивидуальный характер. По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Вся совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования представляет собой систему муниципальных правовых актов. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к муниципальным правовым актам относятся:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Таким образом, к субъектам, обладающим правом принимать муниципальные правовые акты, относятся:

а) население муниципального образования;

б) представительный орган муниципального образования;

в) глава муниципального образования;

г) иные органы и должностные лица местного самоуправления (например, контрольный орган муниципального образования, избирательная комиссия муниципального образования).

Правотворческий процесс представляет собой урегулированный нормативными правовыми актами порядок осуществления правотворческой деятельности, включающий внесение в правотворческий орган (вынесение на референдум), рассмотрение, принятие, подписание, опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов.

При разработке проектов муниципальных правовых актов особое значение приобретает соблюдение правил юридической техники. Юридическая техника – это совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации юридических документов в целях придания им ясности, понятности и эффективности. В самом общем виде юристы выделяют следующие требования юридической техники: а) форма и содержание юридического документа; б) структура юридического документа; в) соблюдение логичности и последовательности изложения; г) этичность изложения; д) правильное использование юридического языка; е) правильное использование юридической и иной терминологии. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации оказывают помощь в данном процессе, разрабатывая и распространяя модельные акты по вопросам жизнедеятельности муниципального образования.

Таким образом, в теории и практике местного самоуправления выделяют следующие виды правовых актов муниципального образования:

- 1) устав муниципального образования;
- 2) регламент представительного органа местного самоуправления, в котором определяется порядок работы представительного органа местного самоуправления, его депутатских образований и внутренних органов (депутатских групп, комиссий, комитетов и т.п.);
- 3) решение как акт коллегиального (как правило, представительного) органа местного самоуправления, который носит общий, в том числе нормативный характер;
- 4) постановление – акт главы муниципального образования (местной администрации), имеющий, как правило, нормативный характер;
- 5) распоряжение – акт главы муниципального образования (местной администрации), который издается по оперативным и другим текущим вопросам и имеет ненормативный характер;
- 6) положение – правовой акт, в котором систематизируются нормы статусного или тематического содержания (утверждается решением представительного органа местного самоуправления или постановлением главы муниципального образования);
- 7) приказы и инструкции, акты отраслевых, межотраслевых, территориальных органов местной администрации, содержащие ненормативные положения оперативно-распорядительного характера;
- 8) заявления, резолюции, обращения и другие акты представительного органа местного самоуправления, имеющие ненормативный характер и связанные с

оценкой представительным органом тех или иных событий и фактов, определением отношения к ним.

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. В настоящее время в субъектах Российской Федерации формируется нормативная правовая база деятельности органов местного самоуправления, включающая в себя документы, регламентирующие деятельность представительных органов муниципальных образований и местных администраций, документы по решению вопросов местного значения, а также правовые акты, регламентирующие финансово-экономическую деятельность муниципального образования, градостроительство, благоустройство, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство, участие граждан в осуществлении местного самоуправления и иные вопросы.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 6.10.2003 г.
3. Подсумкова, А. А., Чаннов С. Е. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А. А. Подсумкова, С. Е. Чаннов. – М. : Ось-89, 2007.
4. Муниципальное право / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Эксмо, 2005. С. 88.
5. Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации : пособие к электронному учебно-методическому комплексу «Стратегия развития муниципальных образований» / под ред. В. В. Бакушева. – М. : Изд-во РАГС, 2007. Ч. I. С. 23.
6. Подсумкова, А. А. Муниципальное управление : словарь-справочник / А. А. Подсумкова. – Саратов : Изд-во ПАГС, 2008. С. 57.

*И.В. Хрящева,
ст. преподаватель ФГБОУ ВПО
«Приамурский государственный университет им. Шолом-Алейхема»*

ПРИВАТИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА

1. Общие вопросы приватизации

Нередко граждане, проживающие в квартирах муниципального или государственного фонда, задаются вопросом: стоит ли приватизировать жилье? Одной

из особых, присущих только публично-правовым образованиям форм распоряжения имуществом является его приватизация. Согласно ст. 217 ГК РФ, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Муниципальное жилье – это жилые помещения, находящиеся в собственности муниципального образования и предоставляемые им по договору найма гражданам во временное пользование. Собственником приватизированного жилья являются непосредственно граждане, которые, исходя из сути понимания собственности, имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться данной недвижимостью. Собственником же муниципального жилья является муниципалитет, а граждане, проживающие в нем по договору найма, имеют только право пользования им.

Одним из основных отличий собственника жилья от гражданина, живущего в квартире по найму, заключается в том, что собственник приватизированного жилья имеет право на его отчуждение. Он может его продать, подарить, завещать, обменять, заложить и т.д. Приватизировав дом или квартиру, физическое лицо автоматически получает право владеть, пользоваться и распоряжаться им по собственному усмотрению, то есть оно становится полноправным хозяином данного имущества. Право отчуждения имущества играет в данной ситуации решающую роль: приватизировав свою квартиру или дом, человек делает очень выгодное капиталовложение. Приватизация жилищного фонда в РФ бесплатна. Люди платят только за оформление документации. Приватизировать квартиру несравнимо дешевле, нежели купить ее. Не стоит забывать о том, что цены на жилье растут в геометрической прогрессии, и купить квартиру или дом под силу далеко не каждому. Жилье будет цениться всегда. Недаром в России испокон веков вкладывали в недвижимость. Приватизировав квартиру, человек обеспечивает себе и своим детям стабильное будущее и крышу над головой. Кроме того, если возникнет острая нехватка денег, собственник приватизированной квартиры всегда может продать ее. Именно это право отчуждения так важно. Муниципальным жильем гражданин имеет право только пользоваться, то есть просто проживать в нем. На муниципальное жилье гражданин, зарегистрированный в нем, не имеет права отчуждения: он не может его подарить, продать, завещать, заложить, обменять, так как не является его собственником.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что приватизированное жилье лучше, чем муниципальное, и приватизировать недвижимость все-таки стоит.

2. Проблемы приватизированного жилья

Наравне с видимыми плюсами, приватизация муниципального имущества порождает и противоречивые моменты для собственников жилых помещений. Например, капитальный ремонт приватизированного жилья производится за счет граждан, а муниципального – за счет муниципалитета (текущий ремонт жилья в обоих случаях обязаны осуществлять сами граждане). Данное положение можно расценивать двояко. На первый взгляд это плюс муниципального жилья. Но не стоит забывать о том, что мы живем в несовершенном мире, и очень многие законы на практике у нас просто не выполняются. У государства, а тем более у муниципальных образований не всегда хватает денег на реализацию всех благих дел, написанных на бумаге. Капитальный ремонт муниципального жилья осуществляется крайне редко, неудивительно, что в последнее время в стране наблюдается буквально бум создания различных ТСЖ (товариществ собственников жилья). Это гарантирует вступающим в них целыми домами гражданам текущий и капитальный ремонт жилья, обустройство придомовой территории, своевременный вывоз мусора и т.д. Неудивительно, ведь тот же ремонт для себя и своих детей жильцы, являющиеся собственниками квартир, будут делать на совесть, а не так, как делает ДЕЗ с постоянно урезанным на коммунальное обустройство бюджетом, с вечной нехваткой людей, материалов и техники, который просто не в состоянии охватить все запросы нуждающихся граждан. Спасение утопающих – дело рук самих утопающих. Таким образом, плюс муниципального жилья перерос в его минус, и мы опять отдаем предпочтение приватизированному жилью. Говоря о приватизации, необходимо реально смотреть на состояние муниципального имущества в настоящее время.

Одновременно с правом собственности у граждан возникают и дополнительные обязанности. В частности, собственники не только содержат свое имущество, но и платят налог на недвижимость. Прогнозируются существенные изменения, связанные с налогообложением имущества в России. Пока налоги более чем щадящие. Но по мнению экспертов, подкрепленному инициативами законодателей, в ближайшие годы они могут значительно вырасти. Собственники квартир несут и бремя расходов по содержанию и капитальному ремонту общего имущества многоквартирного дома. Жилой фонд стареет, ветшает. Проблемы с пятиэтажками очевидны уже всем, в ближайшее десятилетие начнет ветшать фонд, возведенный в «золотые годы» советского жилищного строительства – в конце

1970-х. Подумаем о 30 – 50-летней перспективе. Признанный аварийным дом собственники, согласно ч. 10 ст. 32 Жилищного кодекса, должны снести за счет собственных средств. Снести и фактически остаться без жилья. Если собственники откажутся от этого «заманчивого» предложения, то дом будет снесен за счет средств бюджета с выплатой компенсации. Но какова компенсация за аварийное жилье? Она мизерна. Новую квартиру на нее не купить, права на социальное жилье нет. Что делать? Немногие люди смотрят так глубоко, чтобы определить все плюсы и минусы, заранее взвесив их.

Жилищный кодекс РФ скрывает еще подводные камни, связанные с приватизацией. Часть 4 ст. 31 Жилищного кодекса предоставляет собственнику жилого помещения право выселять из жилого помещения бывших членов своей семьи. Статья «бывшим» можно не только при расторжении брака, но и при прекращении совместного ведения хозяйства, отсутствии материальной основы семьи. В постановлении Пленума Верховного Суда от 2 июля 2009 г. № 14 эти вопросы были подробно регламентированы. Права собственников теперь защищены хорошо, но самостоятельное решение жилищного вопроса для многих несобственников может стать большой проблемой. Во время приватизации почти никто не задумывался об этом аспекте владения собственностью и прописке (регистрации) в квартире, приватизированной другим членом семьи. В наши годы деприватизация стала нормальным, распространенным явлением. Многие граждане, почувствовав бремя и «подводные камни» собственности, захотели отказаться от нее (или убедили своих близких отказаться) и передали помещения публичным собственникам, став нанимателями по договорам социального найма. Сейчас деприватизация – передача приватизированного жилья обратно в собственность государства или муниципального образования – возможна. Но сроки деприватизации увязаны со сроками приватизации: пока в стране возможна приватизация, возможна и деприватизация. Таким образом, в 2013 г. деприватизации не станет, передача квартиры в государственную и муниципальную собственность станет невозможной. В целом по стране непродуманная приватизация имущества публично-правовых образований, особенно в моногородах, привела к многочисленным проблемам, правовое регулирование которых является весьма актуальным для позитивного права, теории и правоприменительной практики.

Порядок планирования приватизации имущества, находящегося в собственности местного самоуправления, определяется соответственно органами местного самоуправления самостоятельно. Повторимся: именно порядок планирования, а не условия приобретения или прекращения права муниципальной собственности. В данных

вопросах органы местного самоуправления действуют самостоятельно, руководствуясь гражданским законодательством и по своему усмотрению, точнее, к выгоде муниципального образования. Разработку программы приватизации муниципального имущества должна обеспечивать администрация муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования по решению представительного органа местного самоуправления может быть создан орган по управлению муниципальным имуществом, который и должен в этом случае разработать перечень подлежащего приватизации муниципального имущества с указанием способов его приватизации и обоснованием такого выбора.

3. Проблемы правового регулирования процесса приватизации муниципальной собственности

В настоящее время проблема правового регулирования отношений, связанных с муниципальной собственностью, является весьма актуальной для позитивного права, теории и правоприменительной практики. Нормы российского законодательства, устанавливающие особенности права муниципальной собственности, не носят системного характера и содержат целый ряд пробелов и коллизий, что создает значительные сложности при их применении. Серьезной проблемой для создания адекватного позитивно-правового регулирования процесса приватизации муниципальной собственности после вступления в силу введенных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) норм, установивших «закрытый» перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, является практически полное отсутствие теоретических исследований в данной сфере. Совершенствуя законодательство, регулирующее отношения собственности публично правовых образований, необходимо учитывать то, что муниципальное имущество – это экономическая основа местного самоуправления, института защиты интересов населения. Имущество местного самоуправления предназначено для несения, прежде всего, социального бремени, на его основе система местного самоуправления должна открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои проблемы.

Согласно законодательству РФ, дата окончания приватизации переносится уже в третий раз. Первый срок – 1 января 2007 г., потом 1 марта 2010 г., теперь – 1 марта 2013 года. Первое продление срока увязывалось с тем, что за два года не все граждане смогли воспользоваться своим правом на приватизацию, в частности в связи с большими очередями в органах (организациях), осуществляющих

оформление приватизации. Главное обоснование текущего продления – это то, что многие ветераны Великой Отечественной войны получают новые квартиры, кроме того, в настоящее время активизировано обеспечение жильём военнослужащих. Государство не считает себя вправе лишить эти категории граждан права на частную собственность. Подразумевалось, что трех лет хватит для проведения процедуры приватизации. Однако вскоре бесплатная приватизация будет окончательно отменена.

Почему наши федеральные законодатели считают, что приватизация должна закончиться? Это мнение основано на том, что в стране остается все меньше и меньше жилья, предоставляемого по договорам социального найма. Бесконечная приватизация нерациональна, говорят политики и чиновники: «Почему государство строит и бесплатно раздает? У нас должен быть значительный жилищный фонд социального использования!» А ведь ранее они же говорили, что приватизация выгодна государству с материальной (экономической) точки зрения. Теперь позиция изменилась: с курса на приватизацию и освобождения бюджета от бремени забот по содержанию и капитальному ремонту жилищного фонда взят курс на сохранение фонда социального жилья. Проблема в том, что мы строим мало жилья.

4. Приватизация на рубеже 2012 года

1 марта 2013 г. заканчивается приватизация жилых помещений на территории России, и чем ближе эта дата, тем больше вопросов у граждан, которые еще не приватизировали свои квартиры и не знают, стоит ли это делать или нет. Возникают вопросы и у граждан, получивших квартиры в последние годы и столкнувшихся с проблемами при приватизации своих жилых помещений, ведь оснований для этого у органов власти вполне достаточно. Как поступить в своем конкретном случае, чтобы не остаться без жилья в дальнейшем или не столкнуться с жилищной проблемой? Стоит ли приватизировать квартиру (комнату) и как быть, если в приватизации отказывают? На эти и другие вопросы нельзя ответить однозначно, так как необходим индивидуальный подход в каждом конкретном случае.

Останется ли приватизация вообще? Вероятно, останется, однако она не будет носить безвозмездный характер, как сейчас, и свои квартиры граждане смогут получить за плату. Какова будет эта плата, определит, вероятно, специальный закон, однако не стоит забывать, что в настоящее время бесплатно или по льготной цене получить что-то у государства, а тем более жилье, очень трудно, поэтому вопрос о цене будущей платной приватизации пока открыт, и дать на него ответ трудно. Вполне возможно, что приватизация еще раз будет продлена, однако ответ на этот вопрос покажет только время, поэтому не стоит искать в законодательстве решение вопроса о продлении приватизации, такого решения в настоящее время нет. Я считаю, что бесплатная приватизация должна быть продлена и в дальнейшем, до той поры, пока экономическая ситуация в стране и

экономическое положение каждого ее гражданина значительно улучшатся и стабилизируются, пока у большинства граждан не появится возможность приобрести помещение за счет собственных средств. Государство не может игнорировать связанные с жилищным правом интересы своих граждан.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : ФЗ от 07.05.2009 г. № 90-ФЗ // Российская газета. 2009. 13 мая.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 8. Ст. 923.
4. Берг, О. В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях / О. В. Берг // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 2.
5. Огнева, И. А. Некоторые проблемы реформирования экономики городского самоуправления / И. А. Огнева, М. В. Чеишвили // Административное право и процесс. 2007. № 6.
6. Пылин, В. В. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / В. В. Пылин. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2007. С. 465.
7. Шаломенцева, Е. Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью / Е. Г. Шаломенцева // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8.
8. www.arhcity.r/?page=23/1.

*В.А. Юхнова,
канд. юрид. наук, доцент*

ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права»

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРЕЙСКОЙ АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ)

В настоящее время в России полностью сложилась система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и система органов

местного самоуправления. Основываясь на конституционной норме о самостоятельности органов местного самоуправления и невхождении их в систему органов государственной власти, необходимо учитывать, что обособление их друг от друга невозможно, так как органы местного самоуправления самодостаточными не являются и существовать без поддержки органов государственной власти (в частности финансовой) не могут. Взаимодействие с органами местного самоуправления оказывает позитивное влияние на успешное решение вопросов муниципального управления. Исходя из актуальности их взаимодействия, хотелось бы проанализировать их основные формы на примере Еврейской автономной области.

1. Одной из форм сотрудничества органов местного самоуправления ЕАО с Законодательным собранием ЕАО является созданный в 2004 г. Совет руководителей представительных органов муниципальных образований Еврейской автономной области при Законодательном собрании Еврейской автономной области (далее – Совет руководителей). Правовой статус Совета руководителей определен соответствующим Положением о Совете, которое определяет порядок его формирования, состав, задачи и функции (см. Положение о Совете руководителей представительных органов муниципальных образований Еврейской автономной области при Законодательном собрании Еврейской автономной области). Совет руководителей является постоянно действующим совещательным и консультативным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия Законодательного собрания Еврейской автономной области с представительными органами муниципальных образований области и развития местного самоуправления в области. Деятельность Совета руководителей основана на принципах равноправия, коллегиальности, гласности и добровольности, самостоятельности органов местного самоуправления муниципальных образований области в решении вопросов местного значения. В состав Совета руководителей входят как представители органов государственной власти ЕАО (председатель Законодательного собрания области, председатель комитета Законодательного собрания области по законодательству и правовой политике), так и руководители представительных органов муниципальных районов, городского округа области, а также представители городских и сельских поселений области. Основными задачами Совета руководителей являются: анализ и обобщение практики применения федерального законодательства и законодательства области в целях оценки эффективности его применения; обсуждение модельных правовых актов для органов местного самоуправления муниципальных образований области, разработанных Законодательным собранием области; распространение опыта нормотворческой деятельности органов местного самоуправления муниципальных об-

разований области и правоприменительной практики на территории области; обсуждение наиболее значимых проектов законов, затрагивающих интересы местного самоуправления и др. Совет участвует в обсуждении проектов законов области, затрагивающих интересы местного самоуправления, готовит по ним замечания и предложения; информирует представительные органы муниципальных образований области о нормативных правовых актах, принимаемых Законодательным собранием области по вопросам местного самоуправления; участвует в рассмотрении проектов федеральных законов по вопросам местного самоуправления, готовит по ним замечания и предложения и представляет их на рассмотрение Законодательного собрания области. Решения Совета руководителей носят рекомендательный характер и доводятся до сведения органов государственной власти области, представительных органов муниципальных образований области и иных заинтересованных органов и лиц. Несмотря на рекомендательный характер решений Совета, практика показывает, что решения, принятые Советом руководителей, не игнорируются органами государственной власти области, а имеют логическое продолжение в виде законопроектов и законов.

За последние годы (2008 – 2011 гг.) было проведено 17 заседаний Совета руководителей, большая часть из них – выездные – в Биробиджанском, Смидовичском, Ленинском, Облученском и Октябрьском муниципальных районах. Какие же вопросы обсуждаются на заседаниях Совета? В 2009 г. члены Совета руководителей совместно с депутатами Законодательного собрания приняли участие в работе ассоциации «Совет муниципальных образований Еврейской автономной области», где рассматривались вопросы управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности, землепользования и организации взаимодействия органов местного самоуправления всех уровней. В 2010 г. в результате обсуждения проблем реализации действующего Закона области «О содержании домашних животных» на выездном заседании Совета руководителей представительных органов муниципальных образований области при Законодательном собрании в Смидовичском муниципальном районе был принят Закон области от 21 июля 2010 г. № 794-ОЗ «О внесении изменений в Закон Еврейской автономной области «О содержании домашних животных в Еврейской автономной области». Действующий закон дополнен понятием «владелец домашнего животного», перераспределены некоторые полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления ЕАО.

В заседаниях Совета руководителей обсуждаются проблемы реализации не только законодательства ЕАО, но и федерального законодательства. Так, в Биробиджанском муниципальном районе обсуждался вопрос о роли и задачах представительных органов местного самоуправления в реализации полномочий муниципальных образований области в сфере градостроительной деятельности,

рассматривались проблемы реализации Градостроительного кодекса РФ в части разработки и принятия муниципальными образованиями области нормативных правовых актов, документов территориального планирования, правил землепользования и застройки. Участниками заседания был рассмотрен нормативный правовой механизм разработки (корректировки), согласования и утверждения генерального плана поселения или городского округа и состоялся обмен опытом по формированию и представлению земельных участков для целей строительства через торги и без торгов, в том числе для индивидуального жилищного строительства.

На базе муниципального образования «Ленинский муниципальный район» заседание Совета было посвящено проблемам разграничения полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов, была проанализирована практика реализации Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Состоялся обмен опытом по решению проблем взаимодействия между органами местного самоуправления муниципальных районов и органов местного самоуправления поселений. В ходе заседания участники высказались за необходимость законодательного закрепления требований к управляющим организациям в части их организационной и финансовой состоятельности, а также установления квалификационных требований, видов и мер ответственности для их должностных лиц. В марте 2011 г. выездное заседание состоялось в п. Смидович Смидовичского муниципального района. Главной темой стало обсуждение реализации Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в части организации дошкольного воспитания на селе. Поднимались проблемы нехватки мест в детских садах, сейчас решается вопрос о включении проекта по строительству сразу пяти детских садов на территории области в федеральную программу развития Дальнего Востока и Забайкалья. Их возведение позволит на 25 процентов сократить число детей, которые из-за дефицита мест не посещают детские сады. Кроме того, заканчивается разработка областной программы развития дошкольного образования на период с 2012 по 2015 годы. В свое время именно Совет руководителей рекомендовал подготовить и принять ее. Эти примеры не единичные, и можно констатировать, что в ЕАО взаимодействие местного самоуправления и органов государственной власти через Совет руководителей представительных органов муниципальных образований Еврейской автономной области при Законодательном собрании Еврейской автономной области действует успешно. Таким образом, деятельность Совета позволяет представительным органам поселений принимать более взвешенные решения. Совет руководителей стал эффективной площадкой для обмена опытом работы. На выездных заседаниях раскрываются особые, присущие конкретному муниципальному образова-

нию направления работы, формы и методы деятельности, которые могут взять на вооружение другие муниципальные образования.

2. Одним из наиболее важных направлений взаимодействия органов государственной власти ЕАО с органами местного самоуправления является совместная законотворческая деятельность по разработке проектов областных законов. Представительные органы власти местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы. Представители районных собраний депутатов и Биробиджанской городской думы принимают участие в работе постоянных комитетов Законодательного собрания, используя право совещательного голоса.

Статистика показывает, что по инициативе представительных органов местного самоуправления с октября 2006 г. по август 2011 г. было принято всего 3 закона. Причем из общего числа принятых за 5 лет законов более 70 % являются законами о внесении изменений в действующие законы, о признании утратившими силу, о приостановлении действия отдельных норм закона области и только около 30 % являются базовыми. Таким образом, федеральное законодательство активно влияет на законодательную деятельность субъекта РФ, что, в свою очередь, действует на правотворчество органов местного самоуправления. Несмотря на достаточно низкую продуктивность инициатив от органов местного самоуправления, хотелось бы отметить, что в течение последних пяти лет на заседаниях комитета Законодательного собрания по вопросам бюджета и налогов с участием представителей исполнительных органов власти, представительных органов местного самоуправления регулярно рассматриваются корректировки бюджета на текущий финансовый год, обсуждаются вопросы целесообразности использования денежных средств в тех или иных целях.

Существуют другие примеры участия органов местного самоуправления в принятии законов области. Например, в 2008 г. к подготовке проекта Закона «Об административных правонарушениях» привлекались должностные лица муниципальных районов и городских, сельских поселений, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях. Были рассмотрены проблемы, возникшие в ходе реализации Закона области, определены направления и виды ответственности, еще не урегулированные им, рассмотрены возможности более эффективного применения его норм. Еще ранее в ответ на обращение в Законодательное собрание области главы муниципального образования «Городской округ «Город Биробиджан» в законы ЕАО «Об административных комиссиях» и «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Еврейской автономной области отдельными государственными полномочиями по применению законодательства об административных правонарушениях» было внесено изменение, позволившее органам местного самоуправления самостоятельно устанавливать количественный состав административных комиссий.

Приведу такой пример. В соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» был принят Закон области «О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена», установивший, что размер платы будет зависеть от кадастровой стоимости земельного участка и коэффициента, учитывающего виды использования. Закон утвердил максимальные размеры коэффициента и разрешил органам местного самоуправления устанавливать коэффициенты, не превышающие максимальные размеры. Кроме этого, арендодателям дано право предоставлять отсрочку на 2 года арендатору по уплате платежей в отношении земельных участков, отведенных под жилищное строительство. В этот Закон неоднократно вносились изменения, в том числе по инициативе органов местного самоуправления области. Так, в связи с обращением главы муниципального образования «Октябрьский муниципальный район» в 10 раз был увеличен коэффициент за аренду земельных участков, предназначенных для складирования и хранения древесины, а также земельных участков под объектами переработки древесины и изготовления изделий из древесины.

По обращению муниципального образования «Город Биробиджан» в январе 2010 г. депутаты Законодательного собрания ЕАО внесли изменения, касающиеся порядка определения размера арендной платы. Были установлены максимальные размеры коэффициентов, учитывающих виды разрешенного использования, осуществляемые на арендуемых земельных участках под гаражами организаций и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и на земельных участках, используемых под эксплуатацию складов, баз, выставочных центров, офисов, административных зданий, ателье, заготовки и закупки металлолома и др. Размер коэффициента, который устанавливает орган местного самоуправления, не может превышать размер, установленный законом. Таким образом, активность взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти подтверждается практикой законодательной деятельности.

Помимо рассмотренных форм взаимодействия в порядке обмена информацией руководителям органов местного самоуправления регулярно направляются проекты законов области, планы работы, а также информационно-аналитические материалы о деятельности органов государственной власти ЕАО. Эффективной формой сотрудничества с представительными органами местного самоуправления стало участие депутатов Законодательного собрания в заседаниях представительных органов местного самоуправления.

Совместные мероприятия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации имеют большое значение для укрепления взаимодействия, обмена опытом работы и повышения эффективности деятельности органов власти в целом.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Рейдель Л.Б.</i> Биробиджанский филиал ХГАЭП – центр подготовки кадров для Еврейской автономной области.....	3
Секция I «Стратегия и тактика социально-экономического развития территорий в составе субъекта РФ: экономико-организационные аспекты».....	8
<i>Завалишин А.Ю.</i> Территориальное поведение дальневосточников как фактор социально-экономического развития региона.....	8
<i>Балковская Т.З., Панкратенко Т.В., Шуракова О.И.</i> Государственное регулирование формирования рынка труда Дальнего Востока России.....	16
<i>Бартюк О.В.</i> Направления совершенствования регулирования аграрного предпринимательства Дальнего Востока России.....	20
<i>Безродных Л.В.</i> Реализация в РФ принципа самостоятельности местных бюджетов: проблемы и противоречия.....	27
<i>Бондаренко Т.Н., Сидоренко О.В.</i> Совершенствование методов социально-экономической политики в муниципальном образовании (на примере г. Биробиджана).....	33
<i>Бреднева Л.Б.</i> Еврейская автономная область в системе единого экономического пространства Дальнего Востока.....	40
<i>Вайтикунис С.П.</i> Повышение эффективности бюджетных расходов, проблемы формирования доходной части бюджета городского округа.....	44
<i>Варламова Н.Н., Фёдоров А.В.</i> Проблемы и перспективы государственного регулирования импорта мяса и обеспечение продовольственной безопасности страны.....	49
<i>Войтенко А.В.</i> Информация о социально-экономическом развитии муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области (актуальные вопросы жилищно-коммунальной сферы).....	59
<i>Губченко М.К., Варламова Н.Н.</i> Анализ динамики и структуры иностранных инвестиций в российскую нефтегазовую промышленность.....	71
<i>Гурулева Е.В.</i> Проблемы и перспективы государственного управления.....	80
<i>Дрейзин Л.В., Тестик С.С.</i> Риски малого торгового предприятия розничной торговли. . .	89
<i>Исаев Б.М.</i> Способы исследования и моделирования развития капитального строительства региона.....	96
<i>Козлова Е.В.</i> Территориальные и организационные диспропорции в развитии страхового рынка ДФО.....	102
<i>Лахина Л.А., Сидоренко Н.С.</i> Оценка перспективных направлений социально-экономического развития проблемного региона (на примере Еврейской автономной области).....	114
<i>Леонов С.Н.</i> Состояние и условия долгосрочного развития Хабаровского края.....	121
<i>Мартынова А.Н.</i> Оценка рекреационных ресурсов: методические подходы.....	126
<i>Нигай Е.А., Бойко Т.С., Разумовская М.И.</i> Потребность и спрос экономики региона в наёмном труде: сущность и содержание.....	132
<i>Норин В.Г.</i> Государственное регулирование инновационных форм деятельности малого и среднего бизнеса в условиях обострения мирового экономического кризиса.	137
<i>Пономарева Н. А., Кирпичева А.В.</i> Уязвимость российского банковского сектора к валютному риску.....	143
<i>Порт М.С.</i> Роль планирования государственных закупок.....	149

<i>Садкова Ж.А.</i> Использование краудсорсинга в государственном секторе как средство повышения эффективности управления территорией.....	152
<i>Саранчина О.П.</i> Объединение (преобразование) поселений как перспектива развития местного самоуправления в Еврейской автономной области.....	159
<i>Сикачёва Т.В.</i> Проблемы формирования финансового потенциала территорий.....	163
<i>Соломко И.М.</i> Программно-целевой метод управления бюджетными средствами: анализ применения (на примере краевого бюджета Хабаровского края).....	167
<i>Тишутина О.И.</i> Формирование бюджетной стратегии территории в современных условиях.....	174
<i>Тютюгина А.В.</i> Коррупционная составляющая в налоговом администрировании.....	180
<i>Феоктистова Н.А.</i> Страхование как фактор социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа.....	184
<i>Яблочкина Е.Е.</i> Проблемы государственного регулирования страховой деятельности в РФ на федеральном и территориальных уровнях.....	192
Секция II «Государство и местное самоуправление в России: организационно-правовые аспекты взаимодействия».....	199
<i>Боброва Г.С.</i> Роль органов местного самоуправления в обеспечении прав граждан на жилище.....	199
<i>Ворожбит П.В.</i> Исключительная роль представительного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления.....	203
<i>Изосимов С.М.</i> Административные процедуры в деятельности органов исполнительной власти.....	210
<i>Исаев Б.М.</i> Методика управления муниципальными организациями.....	222
<i>Князев А.П.</i> Публичные мероприятия как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления.....	217
<i>Ковтун М.Ф.</i> ТОС как форма самоорганизации местного сообщества в муниципальном образовании «Город Биробиджан» ЕАО.....	228
<i>Лебедева Ю.Н.</i> Некоторые проблемы уставного регулирования.....	234
<i>Лихобабин В.А.</i> Проблемы реализации ФЗ России от 27 июня 2010 года «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредников (процедуре медиации)».....	239
<i>Луговская Т.М.</i> Актуальные вопросы управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе земельными ресурсами, как экономической основы муниципальных образований в Российской Федерации.....	247
<i>Певцова И.Е.</i> Особенности правового регулирования труда выборных должностных лиц муниципального образования.....	260
<i>Русинов И.Н.</i> Актуальные проблемы введения системы видеонаблюдения над выборами, проводящимися на федеральном и муниципальном уровнях.....	266
<i>Трофимов Е.В.</i> Правовое регулирование звания почётного гражданина в муниципальном образовании.....	273
<i>Федосеев А.В.</i> Правовые основы организации муниципального управления....	279
<i>Хрящева И.В.</i> Приватизация муниципального имущества.....	286
<i>Юхнова В.А.</i> Основные формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Еврейской автономной области).....	292

Научное издание

**Проблемы и перспективы
государственного и муниципального управления**

Материалы
межрегиональной научно-практической конференции

07 – 08 ноября 2012 года

Редактор Е. Ю. Лаврентьева

Подписано к печати 08.05.2013 г. Формат 60x84/16. Бумага писчая.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 17,4. Уч.-изд. л. 12,5. Тираж 700 экз. Заказ № 245.

680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134, ХГАЭП, РИЦ